

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 25

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Rapporteurs spéciaux : MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougein, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT PROPOS.....	5
I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ».....	7
A. DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN BAISSSE	9
1. Une diminution de 82 millions d'euros résultant principalement d'une contraction de la dotation de soutien aux projets des départements et des régions	9
2. Des dotations de soutien à l'investissement du bloc communal en hausse	9
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT	10
C. UN « VERDISSEMENT » DES DOTATIONS ET DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE.....	10
II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »	12
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	15
• ARTICLE 77 Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	15
• ARTICLE 78 Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)	22
• ARTICLE 78 bis (nouveau) Déconcentration de la procédure d'octroi de subventions du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU).....	34
• ARTICLE 78 ter (nouveau) Création d'une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.....	36
• ARTICLE 78 quater (nouveau) Extension pour 2020 de la garantie dérogatoire accordée au titre d'une perte de l'éligibilité au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).....	39
• ARTICLE 78 quinquies (nouveau) Augmentation des montants alloués au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF).....	46
• ARTICLE 78 sexies (nouveau) Fusion des trois fonds de péréquation départementaux.....	50
• ARTICLE 78 septies (nouveau) Évolution des règles applicables à la dotation de solidarité communautaire (DSC).....	59
• ARTICLE 78 octies (nouveau) Prolongation en 2020 du report du transfert de la dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux à la métropole du Grand Paris et suspension du versement de la dotation de soutien à l'investissement territorial.....	62
• ARTICLE 78 nonies (nouveau) Stabilisation de la dotation d'équipement des territoires ruraux en 2020.....	66
LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES....	71
EXAMEN EN COMMISSION.....	81
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	99

Le présent projet de loi de finances pour 2020 s'inscrit dans le **contexte d'une proposition de réforme de la fiscalité locale dont les effets pour les collectivités territoriales demeurent incertains.**

Vos rapporteurs spéciaux observent, toutefois, que **ce projet de loi traduit la fin d'une période durant laquelle le Gouvernement était demeuré silencieux sur les suites qu'il entendait donner au dégrèvement de taxe d'habitation** prévu à l'article 5 de la loi de finances initiale pour 2018 concernant la compensation des communes.

Lors de son examen, **votre commission des finances avait rappelé qu'elle estimait que ce projet inopportun**, tout en constituant une indéniable mesure en faveur du pouvoir d'achat :

- ne réglait pas la question de l'obsolescence des bases d'imposition ;
- affaiblissait le lien entre les contribuables et les communes ;
- réduisait le nombre de contribuables communaux s'acquittant de l'impôt et faisait, dès lors, peser sur eux un effort inéquitable ;
- conduirait à un financement *in fine* assumé par les collectivités.

Vos rapporteurs spéciaux avaient rappelé ces critiques après que le Gouvernement - tirant les conséquences de la décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017 du Conseil constitutionnel - **s'était trouvé contraint d'annoncer l'extension à venir de l'allègement en faveur des 20 % des ménages les plus aisés.**

Vos rapporteurs spéciaux prennent acte du schéma de réforme de la taxe d'habitation et de la fiscalité locale qui est proposé au Parlement et qui consiste, pour l'essentiel, à :

- supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales à compter de 2023 après une période caractérisée par la nationalisation du produit de la taxe et l'extension progressive de l'allègement aux 20 % des ménages les plus aisés ;

- attribuer, dès 2021, la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes en prévoyant un mécanisme de correction tendant à assurer que le produit perçu l'année de la réforme corresponde aux recettes de taxe d'habitation perdue ;

- affecter, dès 2021, une fraction de TVA aux EPCI et aux départements pour compenser la perte de recettes que le schéma de compensation de la suppression de la taxe d'habitation pour les communes implique à leur détriment.

Ils rappellent, qu'en outre, d'autres mesures figurant dans le présent projet de loi de finances peuvent être citées :

- les variables d'ajustement sont mises à contribution, à hauteur de 35 millions d'euros, pour financer, notamment, deux mesures votées dans le cadre du projet de loi « Engagement et proximité » ainsi que la suppression des indemnités de conseil aux comptables publics ;

- le champ des variables d'ajustement est élargi au prélèvement sur recettes compensant aux autorités organisatrices de la mobilité les pertes de versement transport liées au relèvement du seuil de salariés nécessaire pour en bénéficier, en plafonnant ce prélèvement à 48 millions d'euros (sur 91 millions d'euros au total) ;

- une dotation de péréquation pour les communes des départements d'outre-mer est créée ;

- une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité est créée, comprenant la dotation Natura 2000 instituée en 2019 ;

- le champ des dépenses éligibles au FCTVA est élargi ;

- un nouveau prélèvement sur recettes est mis en place dans le cadre de la réforme de l'apprentissage visant à assurer la neutralité financière de cette réforme pour les régions ;

- le principe d'une revalorisation des valeurs locatives des locaux d'habitation est proposé à compter de l'année 2026 après la discussion, par le Parlement, des résultats de la collecte de données débutant en 2023.

I. LES CRÉDITS DE LA MISSION « RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Pour 2020, les crédits de paiement (CP) prévus au titre de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élèvent à **3,45 milliards d'euros**, soit, à périmètre courant, une augmentation de 13 millions d'euros (+ 0,38 %) par rapport à 2019. Les autorisations d'engagement (AE) s'élèvent à **3,81 milliards d'euros**, en baisse de 82 millions d'euros (- 2,1 %).

La mission « Relations avec les collectivités territoriales » retrace des dotations versées aux collectivités territoriales en compensation de transferts de compétences, stables dans le temps, et des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales sous la forme de subventions, notamment en vue de soutenir des projets d'investissement.

Évolution des crédits de la mission en 2019 et 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2019	PLF 2020	Variation (montant)	Variation (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Variation (montant)	Variation (en %)
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	3 657,2	3 578,9	-78,3	- 2,1 %	3 166,0	3 258,3	92,3	2,9 %
01 - Soutien aux projets des communes et groupements de communes	1 815,3	1 821,3	6,0	0,3 %	1 470,8	1 607,4	136,6	9,3 %
<i>dont DETR</i>	1 046,0	1 046,0	0,0	0,0 %	807,0	901,0	94	11,6 %
<i>dont DPV</i>	150,0	150,0	0,0	0,0 %	124,0	124,0	0,0	0,0 %
<i>dont DSIL</i>	570,0	570,0	0,0	0,0 %	504	527,0	23,0	4,6 %
<i>dont DTS</i>	40,0	46,0	6,0	15,0 %	40,0	46,0	6,0	15,0 %
<i>dont IRPM</i>	0,5	0,5	0,0	0,0 %	0,5	0,5	0,0	0,0 %
<i>dont dotation communale d'insularité</i>	4,0	4,0	0,0	0,0 %	4,0	4,0	0,0	0,0 %
<i>dont dotation « Natura 2000 »</i>	5,0	5,0	0,0	0,0 %	5,0	5,0	0,0	0,0 %
02 - Dotation générale de décentralisation des communes	1 30,3	130,3	0,0	0,0 %	130,3	130,3	0,0	0,0 %
03 - Soutien aux projets des départements et des régions	295,9	211,9	- 84,0	- 39,6 %	149,2	105,1	- 44,0	- 29,5 %
04 - Dotation générale de décentralisation des départements	265,7	265,4	- 0,2	- 0,1 %	265,7	265,4	- 0,2	- 0,1 %
05 - Dotation générale de décentralisation des régions	913,7	913,7	0,0	0,0 %	913,7	913,7	0,0	0,0 %
06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers	236,4	236,3	- 0,1	0,0 %	236,4	236,3	- 0,1	0,0 %
122 - Concours spécifiques et administration	238,1	234,7	- 3,4	- 1,4 %	272,8	193,6	- 79,3	- 29,1 %
01 - Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales	94,0	92,0	- 2,0	- 2,2 %	128,7	50,9	- 77,8	- 60,4 %
02 - Administration des relations avec les collectivités territoriales	2,9	0,6	- 2,2	- 349,7 %	2,9	0,6	- 2,3	- 79,4 %
04 - Dotations Outre-Mer	141,2	142,0	0,8	0,6 %	141,2	142,0	0,8	0,6 %
Total mission	3 895,3	3 813,6	- 81,7	- 2,1 %	3 438,9	3 451,9	13,0	0,4 %

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

A. DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN BAISSSE

1. Une diminution de 82 millions d'euros résultant principalement d'une contraction de la dotation de soutien aux projets des départements et des régions

La diminution de 82 millions d'euros des autorisations d'engagement portées par la mission résulte :

- d'une baisse de 84 millions d'euros de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) résultant de la fin du provisionnement prévu en 2019 pour assurer le reste à charge de l'ancienne dotation générale d'équipement (DGE) ;

- d'une contraction du montant des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales de l'ordre de 2 millions d'euros ;

- d'une réduction du montant des financements aux administrations des relations avec les collectivités territoriales - notamment la direction générale des collectivités locales (DGCL) - de l'ordre de 2,2 millions d'euros en raison d'un niveau de dépenses informatiques moins important en 2020.

2. Des dotations de soutien à l'investissement du bloc communal en hausse

Les dotations de soutien à l'investissement du bloc communal augmentent de 6 millions d'euros par rapport à 2019. Ce mouvement s'explique par une augmentation de l'enveloppe dédiée à la dotation forfaitaire des titres sécurisés (DTS) qui indemnise les communes ayant sollicité l'installation de stations de recueil des demandes de passeports biométriques et de cartes d'identité.

Les dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR), de politique de la ville (DPV) et de soutien à l'investissement local (DSIL) restent stables en 2020, en autorisations d'engagement.

**Évolution des autorisations d'engagement
des dotations de soutien à l'investissement
du « bloc communal » entre 2019 et 2020**

	LFI 2019	PLF 2020
DETR	1 046 M€	
DSIL	570 M€	
DPV	150 M€	
Total	1 766 M€	

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

La légère hausse des crédits de paiement (+ 13 millions d'euros) résulte de plusieurs éléments :

- l'augmentation de 137 millions d'euros des crédits de soutien aux projets des communes et de leurs groupements dont 100 millions d'euros au titre de la seule DETR ;

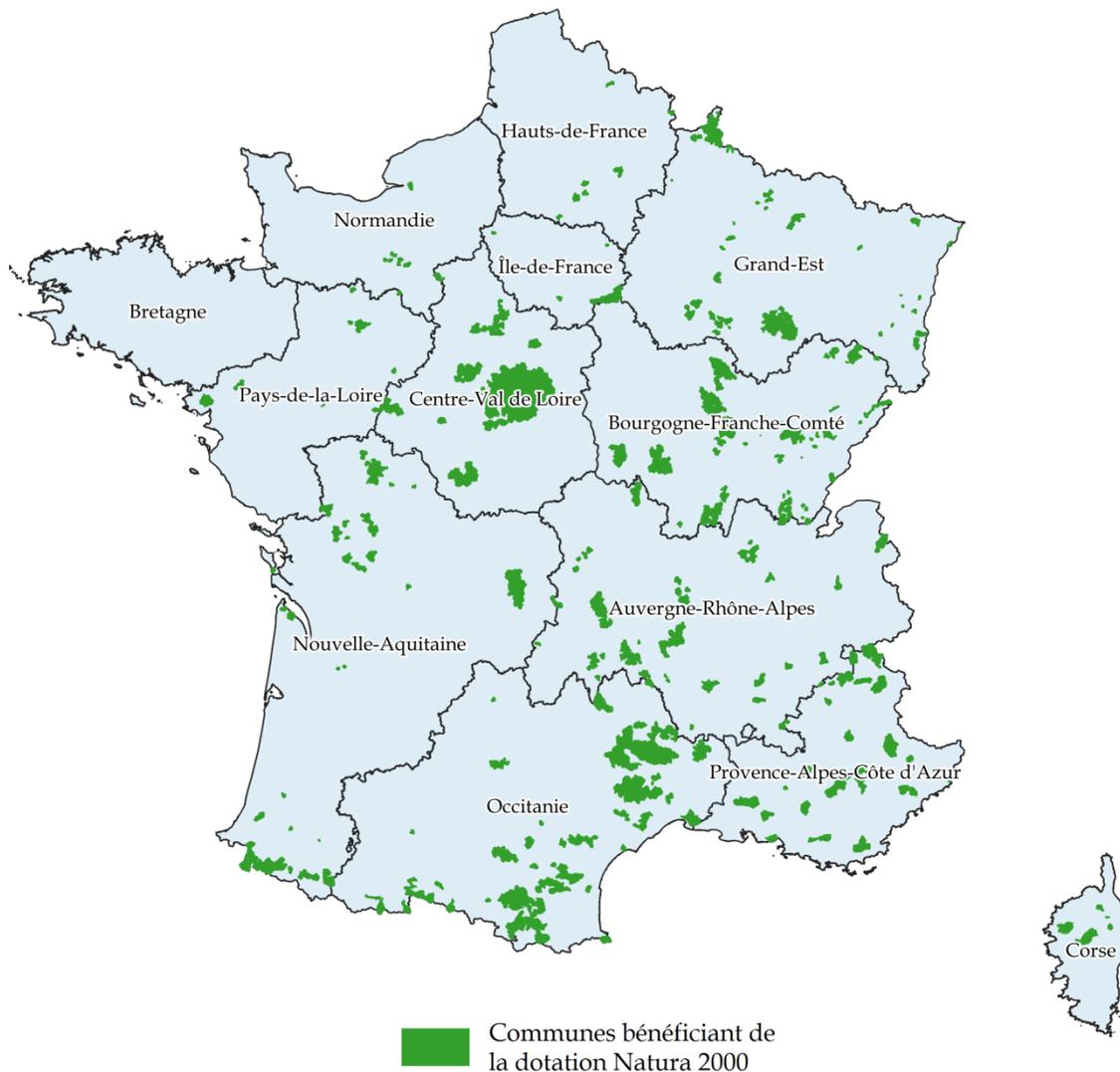
- la contraction des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales – de l'ordre de 78 millions d'euros – résultant de la baisse des subventions pour travaux divers d'intérêt général (TDIL) et de la disparition de l'aide aux communes accueillant des rassemblements ponctuels importants ;

- la réduction des dépenses de soutien aux projets des départements et des régions d'une ampleur de 44 millions d'euros justifiée – comme pour l'évolution des autorisations d'engagement – par la fin du reste à charge de l'État qui résultait de la transformation de l'ancienne DGE.

C. UN « VERDISSEMENT » DES DOTATIONS ET DE LA MAQUETTE DE PERFORMANCE

L'article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a institué une **nouvelle dotation destinée aux communes dont une part du territoire est couverte pas une zone « Natura 2000 »** et qui satisfont des critères de population et de potentiel fiscal.

Répartition des communes ayant bénéficié de la dotation « Natura 2000 » au titre de l'année 2019



Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des collectivités locales

En 2019, la dotation « Natura 2000 » s'est élevée à 5 millions d'euros et a profité à 1 122 communes sur l'ensemble du territoire.

Outre la mise en œuvre de cette dotation, le projet annuel de performances relatif à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » présente, depuis 2019, **un indicateur mesurant le « pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique ».**

Le niveau de prévision pour cet indicateur reste inchangé par rapport à 2019.

Vos rapporteurs spéciaux rappellent, toutefois, que **la pertinence de cet indicateur ne pourra commencer d'être évaluée qu'à compter du premier constat d'exécution le concernant**, c'est en dire en loi de règlement et d'approbation des comptes pour l'année 2019.

Évolution de l'indicateur de performance « *pourcentage de projets financés par la DETR et la DSIL concourant à la transition écologique* » depuis 2019

2019 (évalué)	2019 (révisé)	2020 (évalué)
35 %		

*Source : commission des finances du Sénat
d'après les documents budgétaires*

*

L'Assemblée nationale a adopté les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sans modification.

II. LES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS « AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

Le produit des impositions locales est versé aux collectivités territoriales à travers le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». Celui-ci est composé :

- d'une section relative aux avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie, dotée de 6 millions d'euros (programme 832) ;

- d'une section concernant les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes, dotée de **113 milliards d'euros en 2020** (programme 833).

Évolution des crédits du compte de concours financiers entre 2019 et 2020

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	LFI 2019	PLF 2020	Variation (montant)	Variation (en %)	LFI 2019	PLF 2020	Variation (montant)	Variation (en %)
832 - Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie	6,0	6,0	0,0	0,0 %	6,0	6,0	0,0	0,0 %
01 - Avances de l'article L. 2337-1 du code général des collectivités territoriales	6,0	6,0	0,0	0,0 %	6,0	6,0	0,0	0,0 %
02 - Avances de l'article 14 de la loi n° 46-2921 du 23 décembre 1946 et de l'article L. 2237-2 du code général des collectivités territoriales	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-
03 - Avances de l'article 34 de la loi n° 53-1336 du 31 décembre 1953 (avances spéciales sur recettes budgétaires)	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-
04 - Avances à la Nouvelle-Calédonie, au titre de la fiscalité du nickel	0,0	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-
833 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	110 604,9	112 989,6	2 384,7	2,2 %	110 604,9	112 989,6	2 384,7	2,2 %
01 - Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes	102 727,8	105 545,2	2 817,4	2,7 %	102 727,8	105 545,2	2 817,4	2,7 %
02 - Avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers	5 902,7	5 403,3	- 499,4	- 8,5 %	5 902,7	5 403,3	- 499,4	- 8,5 %
03 - Avances aux départements sur les frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties	970,0	1 016,8	46,8	4,8 %	970,0	1 016,8	46,8	4,8 %
04 - Avances aux régions sur les frais de gestion de la contribution foncière des entreprises (CFE), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la taxe d'habitation (TH) et sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	1 004,4	1 024,2	19,8	2,0 %	1 004,4	1 024,2	19,8	0,0

Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

Le programme 832 « Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie », doté de 6 millions d'euros, vise à accorder des avances de trésorerie à des collectivités et à des établissements publics faisant face à des difficultés ; la dernière utilisation de cette possibilité date de 1996 et concernait la Polynésie française.

Le programme 883 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » correspond aux avances versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales au titre d'une partie des impositions qu'elles perçoivent.

En 2020, 113 milliards d'euros sont prévus à ce titre, en hausse de 2,2 % (+ 2,3 milliards d'euros) par rapport à la loi de finances pour 2019, qui s'explique par le dynamisme des impôts locaux.

En 2020, le montant des avances aux départements sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) diminue par rapport à 2019. Ceci s'explique par **la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) pour le département de la Réunion et du revenu de solidarité (RSO) pour la collectivité de Guyane.**

Le solde du compte serait de -126 millions d'euros en 2019, correspondant à des recettes du compte à hauteur de 112,869 milliards d'euros pour une dépense de 112,995 milliards d'euros. Comme l'ont relevé à plusieurs reprises vos rapporteurs spéciaux, le fonctionnement du compte d'avances aux collectivités territoriales n'est pas satisfaisant : il ne s'agit pas d'avances dans la mesure où les sommes versées aux collectivités ne sont pas remboursées par celles-ci.

*

L'Assemblée nationale a adopté les crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » sans modification.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 77

Décalage de la date d'entrée en vigueur de l'automatisation du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

Commentaire : le présent article prévoit le report d'une année de l'automatisation du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont l'article 258 de la loi de finances pour 2019 prévoyait la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2020.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FONDS DE COMPENSATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (FCTVA), UN INSTRUMENT ESSENTIEL DE SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Une subvention d'aide à l'investissement des collectivités territoriales

Le FCTVA est **un prélèvement sur les recettes de l'État** versé aux collectivités territoriales et destiné à compenser le montant de TVA qu'elles acquittent pour leurs investissements (dont le montant s'élevait à 50,8 milliards d'euros en 2018¹), dans la mesure où celles-ci n'étant pas assujetties à la TVA, **elles ne peuvent en principe pas bénéficier du droit à déduction**. Ce dispositif a été créé par l'article 66 de la loi de finances pour 1978² et succède au fonds d'équipement pour les collectivités territoriales.

Le FCTVA, régi par les articles L. 1615-1 à L. 1615-13, R. 1615-1 à R. 1615-6 et D. 1615-7 du code général des collectivités territoriales, concourt très fortement à l'investissement local : il représente **plus de deux tiers des concours de l'État alimentant la section d'investissement des entités publiques locales**. En 2018, son montant s'est élevé à 5,5 milliards d'euros.

¹ *Observatoire des finances et de la gestion publique locales*, « Les finances des collectivités locales en 2019 ».

² *Loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978*.

Montants versés aux collectivités territoriales au titre du FCTVA et évolution des dépenses d'investissement des collectivités territoriales

(en milliards d'euros - hors remboursement de dette)

Année d'exercice	Dépenses réelles d'investissement	Évolution en pourcentage	FCTVA (Prévision LFI)	Évolution en pourcentage	FCTVA versé	Évolution en pourcentage	Part du FCTVA dans l'ensemble des PSR versés
2012	52,9	/	5,5	/	5,5	/	10 %
2013	55,5	+ 5 %	5,6	+ 2 %	5,6	+ 0,1 %	10 %
2014	51,2	- 8 %	6,0	+ 3 %	6,0	+ 6 %	11 %
2015	46,9	- 8 %	5,6	+ 3 %	5,6	- 5 %	11 %
2016	45,5	- 3 %	6,0	+ 1 %	5,2	- 7 %	11 %
2017	48,3	+ 6 %	5,5	- 9 %	5,1	-2%	12 %
2018	50,8	+ 5 %	5,6	+ 2 %	5,5	+ 8 %	14 %
2019	/	/	5,6	0 %	/	/	/
PLF 2020	/	/	6,0	+ 7 %			

Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires, les rapports de la Cour des Comptes sur les finances publiques locales et les rapports de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, « Les finances des collectivités locales en 2018 » et « Les finances des collectivités locales en 2019 ».

2. Critères d'éligibilité

La liste des bénéficiaires du FCTVA est fixée à l'article L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit des collectivités territoriales, de leurs groupements (si l'ensemble des membres sont eux-mêmes bénéficiaires), de leurs régies de services publics et de certains organismes juridiquement autonomes¹.

Par ailleurs, **six conditions cumulatives** doivent être remplies pour en bénéficier :

- la dépense doit être réalisée par un bénéficiaire du fonds ;
- le bénéficiaire du fonds doit être propriétaire de l'équipement considéré, sauf dérogations particulières et dispositions applicables aux EPCI ;
- le bénéficiaire doit être compétent pour agir dans le domaine concerné ;
- la dépense doit être grevée de TVA ;
- elle ne doit pas avoir été exposée pour les besoins d'une activité soumise même partiellement à la TVA ;

¹ Centres communaux et intercommunaux d'action sociale, caisses des écoles, centre national de la fonction publique territoriale, centres de gestion des personnels de la fonction publique territoriale, services départementaux d'incendie et de secours, syndicats chargés de la gestion des agglomérations nouvelles.

- enfin, l'équipement ne doit pas être cédé à un tiers non bénéficiaire du fonds, ni être confié à un tiers sauf dans les cas de dérogations prévus par la loi¹.

3. Une assiette progressivement élargie

L'assiette du FCTVA est constituée des dépenses réelles d'investissement, correspondant principalement aux comptes 21 « Immobilisations corporelles » et 23 « Immobilisations en cours ».

Certaines dépenses d'investissement en sont cependant exclues.

Cette assiette a été élargie par la loi de finances pour 2016² aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de voirie payées à compter du 1^{er} janvier 2016, qui relèvent de la section de fonctionnement. Sont également éligibles, sous certaines conditions, des dépenses réalisées sur la période 2015-2022, « *sous maîtrise d'ouvrage publique, en matière d'infrastructures passives intégrant leur patrimoine dans le cadre du plan "France très haut débit"*³ ». Cette possibilité est toutefois limitée aux investissements ne donnant pas lieu à une récupération de TVA par voie fiscale.

4. Un taux de compensation forfaitaire

Le taux de compensation est déterminé en fonction du taux normal de TVA, minoré en raison de la contribution française au budget européen assise sur la ressource TVA. **Ce taux de compensation est appliqué au montant toutes taxes comprises des dépenses d'investissement, et ce quel que soit le niveau de taxe effectivement supporté par les collectivités locales.** Le taux de compensation est déterminé en loi de finances et précisé dans le code général des collectivités territoriales. L'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales prévoit ainsi que « *le taux de compensation forfaitaire est fixé à 16,404 % pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2015* ». Ce taux forfaitaire a varié entre 15,5 % et 16,4 % depuis 2001.

¹ Direction générale des finances publiques, « Guide TVA à destination des collectivités locales », 22 juillet 2016.

² Loi n° 2015-1785 du 25 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Article 34 loi de finances pour 2016 modifiant l'article L. 1615-7 du code général des collectivités territoriales.

5. Les trois régimes de versement du FCTVA

Régime	Année de référence de l'éligibilité	Collectivités concernées	Part des demandes formulées
Droit commun	Éligibilité des dépenses d'investissement de l'année N-2	Les collectivités ne bénéficiant pas de dérogation	18 %
Aménagé à l'occasion du plan de relance	Éligibilité des dépenses d'investissement de l'année N-1	- Les collectivités qui se sont engagées en 2009 et 2012 à accroître leurs dépenses d'investissement dans le cadre du plan de relance et qui ont respecté cet engagement. - Les communes membres d'EPCI appliquant la mise en commun de la dotation globale de fonctionnement	67 %
Fondé sur la simultanéité de l'investissement et de la compensation	Éligibilité des dépenses de l'année N	Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communes nouvelles, les métropoles issues d'une communauté d'agglomération et les établissements publics territoriaux	15 %

Source : commission des finances du Sénat, à partir du « jaune » budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » annexé au projet de loi de finances pour 2020

B. UNE AUTOMATISATION DU FCTVA PRÉVUE PAR L'ARTICLE 156 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2018

1. Une gestion lourde et complexe

La gestion du FCTVA a soulevé d'importantes difficultés, rappelées par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale de l'administration dans la revue de dépenses de novembre 2016¹, parmi lesquelles :

- un dispositif fonctionnant à « guichet ouvert » ;
- des **pics de décaissement** observés, notamment en fin d'année, obligeant l'État à faire face à des surcroûts de dépenses ;
- **une approche comptable incomplète** ;
- **des risques de doublons**, certains investissements pouvant être également concernés par une récupération de la TVA par voie fiscale. **En l'état actuel, il est difficile voire impossible de savoir lesquels ont fait l'objet d'une récupération de TVA par voie fiscale.**

¹ Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, « La gestion du FCTVA », Revue de dépenses, 9 novembre 2016.

La gestion du FCTVA est actuellement entièrement manuelle, la rendant complexe et chronophage, **et il n'existe pas de coordination nationale portant sur l'organisation pratique de la procédure, ni de formation uniformisée des agents publics. Le rapport note une très grande hétérogénéité des délais de traitement en fonction du département et de la taille des collectivités.** Ces délais, compris entre 8 jours et 250 jours, sont **surtout liés à l'instruction des déclarations.** Les collectivités territoriales rencontrent des difficultés pour contester les décisions de rejet par les préfetures de leurs demandes de remboursement. Or ce rejet s'explique en partie par les différences de pratiques entre les services.

C'est pourquoi l'IGF et l'IGA recommandaient de **réformer le FCTVA.** En particulier, les inspections générales préconisaient d'automatiser le dispositif, d'homogénéiser les règles d'attribution et de redéfinir les bases comptables utilisées pour calculer le montant versé aux collectivités territoriales.

Une mission a en outre été confiée en 2017 à la préfète Nathalie Marthien qui a identifié plusieurs scénarios afin de réformer le FCTVA.

Scénarios proposés dans le cadre de la mission « Marthien »

	Scénario 1 : assiette élargie	Scénario 2 : assiette élargie et taux réduit	Scénario 3 : assiette élargie et ajustée
Principe	Retenir dans l'assiette des dépenses donnant lieu à compensation l'ensemble des comptes actuellement éligibles (et ainsi les rendre éligibles dans leur totalité)	Une assiette élargie comme dans le premier scénario est choisie, mais le coût budgétaire est neutralisé par l'abaissement du taux de compensation à 14 %.	L'assiette est élargie mais ajustée, par une redéfinition des catégories comptables utilisées.
Avantages	Simplicité et ouverture et des remboursements à un grand nombre de dépenses	Simplicité et ouverture et des remboursements à un grand nombre de dépenses sans impact budgétaire négatif	Ouverture des remboursements à certaines dépenses, impact budgétaire neutre.
Inconvénients	Coût budgétaire important : si cette méthode avait été suivie, le surcoût aurait été de 800 millions d'euros en 2014 et de 650 millions d'euros en 2016	Cela conduirait à transformer le FCTVA en dotation à l'investissement par la perte du lien direct avec le taux de TVA en vigueur	Cette solution implique une redéfinition des lignes comptables utilisées.

Source : commission des finances du Sénat, à partir de la note à l'attention des membres de la commission des finances de l'AMF, réunion du 19 septembre 2017, mission relative à l'automatisation du FCTVA

2. Une procédure d'automatisation du FCTVA dont l'entrée en vigueur devait intervenir au 1er janvier 2019

L'article 156 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a modifié l'article 1615-1 du code général des collectivités territoriales afin de prévoir la mise en place d'« *une procédure de traitement automatisé des données budgétaires et comptables* » à compter du 1^{er} janvier 2019.

Cette réforme, qui **ne remettait en cause ni la temporalité ni l'assiette des compensations du FCTVA**, s'inspirait de la troisième option proposée par la mission « Marthien ».

Le versement devait être établi automatiquement en fonction des informations figurant sur les mandats de dépense enregistrés sur l'application HELIOS. Certaines dépenses d'investissement devaient toutefois être exclues de ce dispositif. Pour ces dépenses, un système déclaratif devait être maintenu.

Les coûts administratifs pour l'adaptation des systèmes informatiques avaient été estimés à 120 000 euros pour le système HELIOS, 13 500 euros pour le système Delphes et 130 000 euros pour le système Colbert.

3. Le report d'un an de l'entrée en vigueur de la procédure d'automatisation

L'article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a modifié l'article 156 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 **afin de décaler l'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA au 1^{er} janvier 2020.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN NOUVEAU REPORT D'UN AN DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'AUTOMATISATION DU FCTVA

Le présent article vise à **reporter à nouveau d'un an** la mise en place de la procédure automatisée des données budgétaires et comptables permettant la détermination des attributions du FCTVA, du fait, selon l'évaluation préalable du présent article, de la **nécessité d'approfondir l'évaluation financière de la nouvelle assiette** « *afin de garantir la neutralité budgétaire de la mise en œuvre de la réforme* ». À ce stade, les simulations menées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les années 2015 à 2017 identifient en effet un **surcoût de la réforme évalué entre 250 et 400 millions d'euros**. Le report d'un an doit par conséquent permettre de poursuivre les travaux d'évaluation de l'assiette

éligible dans un contexte automatisé grâce aux outils informatiques développés spécifiquement en 2019.

Ainsi, l'automatisation du FCTVA prendrait effet au 1^{er} janvier 2021 et non au 1^{er} janvier 2020, comme le prévoyait l'article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 précité.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de nos collègues députés Jean-René Cazeneuve, et Christophe Jerretie, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ainsi que d'autres députés, l'Assemblée nationale a adopté cinq amendements identiques, avec l'avis défavorable du Gouvernement, prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au FCTVA induites par l'automatisation de la procédure.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Ainsi qu'ils l'ont déjà indiqué l'an dernier, votre commission estime que l'automatisation du FCTVA, bien que ne répondant pas à l'ensemble des difficultés mises en lumière par l'IGF et l'IGA, est une réforme bienvenue, devant **permettre d'en simplifier la gestion tant pour l'État que pour les collectivités territoriales.**

Concernant le champ des dépenses qui doivent être exclues de la procédure d'automatisation du FCTVA, **il apparaît qu'une simplification de l'assiette était nécessaire afin de permettre la bonne mise en œuvre de cette réforme.**

Celle-ci n'a toutefois pas encore abouti. Le nouveau report d'un an de l'automatisation du FCTVA doit par conséquent permettre de **poursuivre la définition de l'assiette éligible automatisée du FCTVA, en concertation avec les associations d'élus locaux**, dans le respect du principe de neutralité budgétaire.

C'est pourquoi votre commission vous propose **d'adopter le présent article sans modification.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 78

Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Commentaire : le présent article prévoit plusieurs évolutions des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements.

I. UNE HAUSSE DE 190 MILLIONS D'EUROS DE LA PÉRÉQUATION VERTICALE

Le **d) du 1° du II** du présent article prévoit une augmentation de la dotation de la solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) à hauteur de 90 millions d'euros chacune. Il appartiendra au comité des finances locales d'aller éventuellement au-delà de ce que prévoit la loi de finances, ce qu'il n'a cependant jamais fait au cours des dernières années.

Par ailleurs, le **3° du IV** du présent article prévoit une augmentation de 10 millions d'euros de la dotation de péréquation des départements.

Les hausses de la DSU, de la DSR et de la dotation de péréquation des départements seraient identiques à celles de 2019.

Comme en 2019, la hausse de la péréquation est financée uniquement en interne à la DGF (cf. commentaire de l'article 21 du présent projet de loi de finances au tome II du rapport général).

II. UNE RÉFORME DE LA PÉRÉQUATION VERSÉE AUX COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. LE DROIT EXISTANT

1. Une dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) dont toutes les communes d'outre-mer bénéficient

En matière de péréquation verticale, un régime particulier s'applique aux outre-mer : **toutes les communes bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM)**. Cette dotation se compose de **quotes-parts de dotation de**

solidarité urbaine (DSU), de dotation de solidarité rurale (DSR) et de dotation nationale de péréquation (DNP). Son montant s'élevé en 2019 à **258 millions d'euros**, dont 201 millions d'euros pour les communes des départements d'outre-mer (DOM) et 57 millions d'euros pour les communes des collectivités d'outre-mer (COM).

Le montant de ces quotes-parts est **calculé en fonction de la part de la population d'outre-mer dans la population nationale, majorée de 35 %**, en application de l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales.

Aucun critère péréquisiteur autre que la population n'intervient dans la répartition de la quote-part DSU et DSR des communes. En revanche, des critères péréquisiteurs permettent de répartir la DNP entre les communes d'outre-mer à raison de 50 % en fonction de la population de la DGF et de 50 % en fonction du niveau des impôts ménages¹.

La DACOM est répartie en enveloppes départementales proportionnelles à la population de chaque département, puis répartie entre toutes les communes des DOM, indépendamment de leurs ressources et de leurs charges.

2. Une dotation répartie en fonction de critères peu ou pas péréquisiteurs

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017², **la DACOM est répartie en fonction de critères peu ou pas péréquisiteurs, et ne permet pas de cibler les communes en ayant véritablement besoin**. La comparaison des communes éligibles à la péréquation en métropole et des communes d'outre-mer, qui sont toutes éligibles à la DACOM, montre que les premières ont perçu 125,8 euros par habitant en 2016 au lieu de 75,93 euros par habitant pour les secondes. La Cour des comptes indiquait que, d'après la DGCL, les critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR, appliqués aux communes des départements d'outre-mer, les classeraient parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations et qu'elles étaient donc traitées moins favorablement, en matière de péréquation verticale, que les communes de l'hexagone.

Le comité interministériel des outre-mer du 22 février 2019 s'est ainsi engagé à lancer des travaux « visant d'une part à mieux aligner, sur une période de 5 ans, les dotations de péréquation des collectivités ultramarines sur celles de l'hexagone, et d'autre part à renforcer les outils de responsabilisation des gestionnaires publics ». À l'exception des communes aurifères de Guyane qui bénéficient d'une majoration spécifique, **l'ensemble**

¹ Sommes comprises dans les rôles généraux de la commune au titre de l'année.

² Cour des comptes, rapport sur « Les finances publiques locales » de 2017.

des communes des DOM ont en effet des attributions au titre de la péréquation situées entre 82 euros et 102 euros par habitant.

Les simulations présentées le 28 mai 2019 au comité des finances locales ont fait apparaître que :

- si la DSU, la DSR et la DNP étaient attribuées aux communes des quatre départements d'outre-mer (DOM) historiques dans les mêmes conditions qu'en métropole, le montant global perçu par ces communes serait supérieur d'environ 54 millions d'euros aux montants actuellement perçus au sein de la DACOM ;

- au niveau individuel, 41 communes seraient gagnantes au passage au droit commun et 71 perdantes.

Ces résultats s'expliquent par l'inadaptation des critères de calcul de la DSU et de la DSR - conçus pour qualifier les ressources et charges de communes métropolitaines - à la situation des communes ultra-marines.

Le groupe de travail du comité des finances locales, créé lors de sa séance du 25 septembre 2018, a donc demandé que soit proposé un scénario d'évolution prenant en compte :

- un objectif de « rattrapage » sur cinq ans ;

- des critères de péréquation afin de tenir compte des ressources et des charges des communes, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui dans la DACOM ;

- des critères permettant de tenir compte des charges particulières des communes d'outre-mer.

L'objectif était de converger progressivement vers une situation qui se rapprocherait du droit commun, sans toutefois « plaquer » dans la péréquation outre-mer les mêmes critères qu'en métropole.

Une mission parlementaire a été nommée en juin 2019 pour examiner cette question et formuler des propositions.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Pour 2020, et conformément aux propositions du groupe de travail du comité des finances locales¹, **le montant de la péréquation versé aux communes des départements d'outre-mer est augmenté d'une dotation de péréquation répartie en fonction de critères de ressources et de charges.**

Le 2° du II du présent article porte le coefficient de majoration de 35 % à 40 % en 2020 afin d'amplifier l'effort en faveur de l'outre-mer et d'accélérer l'alignement.

¹ Délibération adoptée lors de la séance du 9 juillet 2019.

Le **1° du II** du nouvel article L. 2334-23-1 créé au sein du code général des collectivités territoriales prévoit que les communes des DOM continuent de bénéficier d'attributions réparties dans les conditions actuelles et s'élevant au niveau versé en 2019, soit 201 millions d'euros.

Le **2° du II** de ce nouvel article prévoit que les communes des collectivités d'outre-mer (COM) continuent de bénéficier de la progression de leur DACOM dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, c'est-à-dire en appliquant au montant total de la péréquation national un rapport démographique majoré de 35 %. En 2020, les attributions versées aux communes des COM devraient s'élever à 60 millions d'euros.

Le **III de l'article L. 2334-23-1** prévoit que le solde entre les deux enveloppes précitées correspond à la dotation de péréquation des communes des DOM.

L'article L. 2334-23-2 créé au sein du code général des collectivités territoriales par le présent article prévoit que cette dotation de péréquation soit répartie en fonction de critères de ressources et de charges voisins de ceux existants en métropole :

- le potentiel financier par habitant, majoré des recettes perçues par les communes au titre de l'octroi de mer ;

- le revenu par habitant.

Le premier compte pour 80 % au sein de l'indice synthétique tandis que le second compte pour 20 %.

Le présent article introduit une **clause de garantie** assurant à chaque commune de ne pas percevoir un montant par habitant de dotation inférieur au montant par habitant perçu en 2019.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative du rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », notre collègue député Jean René Cazeneuve (LREM, Gers), et avec avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à majorer le coefficient démographique de 40 % à 40,7 % pour tenir compte du poids démographique des communes du département de Mayotte, qui n'avait pas été inclus dans les simulations.

Cet amendement porte le montant de la dotation de péréquation des communes des DOM de 17,2 millions d'euros à 18,6 millions d'euros.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En 2020, la dotation de péréquation des communes des DOM devrait s'élever à environ 18,6 millions d'euros.

Le dispositif proposé prévoit que **cette dotation soit financée par prélèvement sur la péréquation nationale, au sein de la DGF.**

Si votre commission souscrit **pleinement à l'amélioration de la péréquation en faveur des communes des DOM**, entamée par le présent article, **elle s'étonne que cette augmentation de la péréquation soit réalisée au sein de l'enveloppe de péréquation interne à la DGF, sans abondement complémentaire de l'État.** Certes les dotations de péréquation verticale en faveur des communes progressent, au sein du présent article, de 180 millions d'euros, comme en 2019. Toutefois, l'augmentation réelle, à périmètre constant, s'élève plutôt à 161,4 millions d'euros, compte tenu de la création de la dotation de péréquation des communes des DOM qui devrait représenter 18,6 millions d'euros.

III. UNE PROLONGATION DES INCITATIONS FINANCIÈRES DONT BÉNÉFICIENT LES COMMUNES NOUVELLES

A. LE DROIT EXISTANT

Depuis 2015¹, **la création de communes nouvelles est assortie de plusieurs incitations financières**, conditionnées à des critères de population et de date de création² :

- d'une exonération de la contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans ;

- d'une garantie de non baisse de leur dotation forfaitaire par rapport à celle perçue par les communes préexistantes pendant trois ans ;

- d'une garantie de non baisse des attributions au titre de la dotation nationale de péréquation (DNP), de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) perçues par les communes préexistantes, pendant trois ans ;

- d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire, après garantie, pour celles regroupant entre 1 000 et 10 000 habitants pendant trois ans ;

- d'une garantie de non baisse des « compensations » perçues par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans ;

¹ Article 14 de la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

² Codifiées aux articles L. 2113-20 à L. 2113-22 du code général des collectivités territoriales.

- et d'une garantie de non baisse de la dotation de consolidation correspondant à la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans.

Peuvent en bénéficier les communes nouvelles créées au plus tard le 1^{er} janvier 2017 et regroupant au plus 10 000 habitants, ce seuil étant porté à 15 000 habitants pour les communes nouvelles regroupant l'ensemble des anciennes communes membres d'un ou plusieurs EPCI. La bonification de DGF est également conditionnée au respect d'un plancher démographique de 1 000 habitants.

L'article 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 puis l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 **ont complété l'article L. 2113-20 du code général des collectivités territoriales** en prévoyant que :

- les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2021 regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants bénéficient, au cours des trois premières années suivant leur création, de la même clause de non baisse de leur dotation forfaitaire que les communes nouvelles créées antérieurement ;

- les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2017 et le 1^{er} janvier 2019 regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants bénéficient de la même majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire que les communes nouvelles créées antérieurement ;

- les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2021 regroupant une population inférieure ou égale à 30 000 habitants bénéficient de la même majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire que les communes nouvelles créées antérieurement ;

- les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2019 regroupant toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI dont la population est inférieure ou égale à 15 000 habitants bénéficient de la même garantie de non baisse des « compensations » que les communes nouvelles créées antérieurement ;

- les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2021 regroupant toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants bénéficient de la même garantie de non baisse des « compensations » que les communes nouvelles créées antérieurement ;

- les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2019 regroupant toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI dont la population est inférieure ou égale à 15 000 habitants bénéficient de la même garantie de non baisse de la dotation de consolidation que les communes nouvelles créées antérieurement ;

- les communes nouvelles créées entre le 2 janvier 2019 et le 1^{er} janvier 2021 regroupant toutes les communes d'un ou de plusieurs EPCI dont la population est inférieure ou égale à 150 000 habitants bénéficient de la même garantie de non baisse de la dotation de consolidation que les communes nouvelles créées antérieurement.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article prévoit des mesures visant à prolonger les incitations financières dont bénéficient les communes nouvelles dans le calcul de leurs attributions de DGF depuis 2010, renforcées en 2015, en mettant en place un nouveau cadre simplifié et durable pour les communes nouvelles qui se créeraient à partir du prochain mandat municipal.

Le I du présent article prévoit ainsi que les communes nouvelles créées à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants :

- bénéficient d'une garantie de non baisse de leur dotation forfaitaire par rapport à celle perçue par les communes préexistantes pendant trois ans ;

- bénéficient d'une garantie de non baisse des attributions au titre de la dotation nationale de péréquation (DNP), de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) perçues par les communes préexistantes, pendant trois ans ;

- bénéficient d'une garantie de non baisse de la dotation de consolidation rebaptisée dotation de compétences intercommunales correspondant à la dotation d'intercommunalité perçue par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans. Une clause de garantie leur assure, les années suivantes, un montant de dotation par habitant égal à celui de l'année précédente.

Il prévoit que les communes nouvelles regroupant une population inférieure ou égale à 150 000 habitants rassemblant toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI et qui n'appartiennent pas à un EPCI bénéficient d'une garantie de non baisse de leur dotation forfaitaire et de non baisse des « compensations » perçues par le ou les EPCI préexistants pendant trois ans.

Il prévoit également que les communes nouvelles créées à partir du 2 janvier 2019 regroupant une population inférieure ou égale à 30 000 habitants bénéficient d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire.

Le **VII du présent article** garantit aussi aux communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou de plusieurs EPCI de percevoir une DGF intégrant les montants perçus par l'ancien EPCI tant qu'elles restent isolées.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », nos collègues députés Christophe Jerretie (LREM, Corrèze) et Jean René Cazeneuve (LREM, Gers), et avec avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à remplacer le mécanisme actuel de majoration de 5 % de la dotation forfaitaire des communes nouvelles la première année par une nouvelle dotation dite d'amorçage, versée pendant trois ans aux communes nouvelles créées à compter des prochaines élections municipales.

Cet amendement cherche à répondre aux difficultés soulevées par l'application d'un ratio au montant de dotation forfaitaire. Cette règle favorise en effet les communes nouvelles disposant d'un montant de dotation forfaitaire important. Il en résulterait une bonification moyenne qui n'est pas nécessairement en lien avec les besoins effectifs des communes nouvelles et qui peut être d'un montant très disparate selon les communes (de 29 centimes à 18 euros par habitant en 2019).

Il prévoit donc de remplacer la majoration de 5 % par une majoration forfaitaire s'élevant à 6 euros par habitant, soit le montant moyen du bonus accordé depuis 2017.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission considère que les communes nouvelles sont un moyen de renforcer l'efficacité de l'action publique locale et approuve donc que les incitations existantes soient clarifiées et prolongées.

La transformation de la majoration de 5 % en une majoration forfaitaire lui semble aller dans le sens d'une plus grande équité entre communes nouvelles.

IV. UNE PÉRENNISATION DE LA MESURE DE RÉALIMENTATION DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 a largement réformé la dotation d'intercommunalité.

Il prévoit que les EPCI dont la dotation d'intercommunalité par habitant perçue en 2018 était inférieure à 5 euros perçoivent, en 2019, un complément leur garantissant un montant minimum de dotation de 5 euros par habitant, **sauf si leur potentiel fiscal par habitant était supérieur en 2019 au double du potentiel fiscal par habitant moyen des EPCI appartenant à la même catégorie.**

Cette mesure dite de « réalimentation » est prévue comme ne devant s'appliquer que la première année de mise en œuvre de la réforme. 37 EPCI n'ont pas bénéficié de cette « réalimentation » en 2019, dont 28 pour lesquelles la dotation est nulle et 9 qui perçoivent une dotation très faible.

Par ailleurs, l'article 250 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 a prévu que **le CIF des communautés de communes tienne compte de la redevance d'eau potable et de la redevance d'assainissement et que cette mesure entre en vigueur au 1^{er} janvier 2020 pour la seconde et au 1^{er} janvier 2026 pour la première.** Le ministre chargé des collectivités territoriales, Sébastien Lecornu, avait, lors du débat parlementaire, invoqué des difficultés techniques de mise en œuvre dès 2019 : *« il y a tellement d'autorités de gestion pour l'eau et pour l'assainissement qu'il n'est pas évident pour la DGCL et les services de l'État d'aller récupérer dans de brefs délais toutes les informations requises auprès de chaque opérateur de gestion ».*

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le V du présent article prévoit la **pérennisation de la mesure de « réalimentation »** des attributions de dotation d'intercommunalité des EPCI qui ne percevaient, avant la réforme, plus de dotation ou un niveau très faible de dotation. **Cette pérennisation répond aux difficultés rencontrées par les EPCI qui verraient leur potentiel fiscal diminuer fortement à compter de 2020 et qui n'auraient pas bénéficié de la « réalimentation » en 2019 :** sans ajustement de la réforme, ces EPCI auraient un montant initial de dotation par habitant très bas, dont la progression serait limitée par le plafonnement à 10 % chaque année de l'évolution de la dotation. Elle permet de satisfaire également le principe d'égalité entre collectivités territoriales situées dans une situation similaire.

Le 2° du VII du présent article reporte à 2026 la prise en compte dans le CIF des EPCI de la redevance d'assainissement.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces dispositions.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission avait proposé par amendement l'année dernière de retarder la prise en compte de la redevance d'assainissement dans le CIF des communautés de communes au 1^{er} janvier 2026. Elle avait rappelé que la loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes¹ avait prévu que ces compétences demeuraient optionnelles pour les communautés de communes jusqu'au 1^{er} janvier 2026 et que les communes concernées qui n'avaient pas encore transféré cette compétence à leur EPCI rencontraient de réelles difficultés pratiques de mise en œuvre. Il ne lui paraissait donc pas opportun d'en tenir compte pour calculer le CIF des communautés de communes.

Elle approuve, en conséquence, la volonté du Gouvernement cette année de réaliser ce report qu'elle avait souhaité dès l'année dernière.

V. UNE RÉNOVATION DU MÉCANISME DE RÉPARTITION DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN DE LA DGF DES COMMUNES AU SEIN D'UN EPCI

A. LE DROIT EXISTANT

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a introduit une procédure permettant aux communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre de **mettre en commun les attributions perçues par chacune d'elles au titre de la DGF**, les montants étant ensuite reversés par l'intercommunalité selon des critères tenant compte, principalement, du revenu des habitants et du potentiel fiscal des communes.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles a facilité le recours à cette faculté pour les métropoles.

Ainsi, l'article L. 5211-28-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'EPCI peut percevoir, en lieu et place de ses communes membres, leurs attributions de DGF, sur délibérations concordantes de l'organe délibérant et de chacun des conseils municipaux. Dans les métropoles, l'accord doit être exprimé par les deux tiers au moins

¹ Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population de l'EPCI, ou inversement. Le montant individuel versé à chaque commune est fixé par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

Ces dispositions n'ont, d'après le Gouvernement, jamais été mises en œuvre.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le VI du présent article propose de compléter les dispositions actuelles par une procédure de mise en commun d'ampleur plus modeste et de mise en œuvre plus simple.

Il prévoit en effet que l'EPCI **puisse proposer, sous forme de délibération adoptée à la majorité des suffrages exprimés, à l'ensemble de ses communes membres une mise en commun de tout ou partie de leurs DGF** afin qu'elles soient reversées dans leur intégralité aux communes membres, en fonction de **critères de ressources et de charges librement choisis**. Les conseils municipaux disposeraient de deux mois pour approuver par délibération cette proposition et seraient, à défaut, réputés l'avoir rejetée. **L'accord de l'ensemble des conseils municipaux serait nécessaire à la mise en œuvre de la proposition de l'EPCI.**

Le solde entre la dotation initiale et la dotation finale **ne pourrait pas conduire une commune à perdre une somme supérieure à 1 % de ses recettes réelles de fonctionnement.**

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a pas modifié ces dispositions.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans la mesure où la procédure introduite par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'a jamais été mise en œuvre, **vostra commission approuve la simplification proposée**, qui pourra peut-être répondre à certains besoins locaux.

VI. MINORATION DE LA DGF DES DÉPARTEMENTS DE MAYOTTE ET DE LA RÉUNION ET AUTRES MESURES RELATIVES AU CALCUL DES DOTATIONS

Le présent article opère des mesures de minoration de la DGF des départements de Mayotte et de La Réunion dans le cadre de la recentralisation de la gestion et du paiement du revenu de solidarité active dans ces deux départements. Les commentaires des articles 21 et 26 du présent projet de loi de finances au tome II du rapport général reviennent en détail sur ces minorations.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement visant à compléter les dispositions nécessaires pour tenir compte de l'impact de la création de la Ville de Paris dans le calcul des concours financiers de l'État et des fonds de péréquation**. Il renvoie à un décret en Conseil d'État la définition de la part des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties prise en compte pour la Ville de Paris au titre de ses compétences communales et départementales.

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement visant à préciser la part des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité de Corse relevant de ses compétences départementales et prises en compte à ce titre dans le calcul du plafonnement de l'écrêtement de sa dotation forfaitaire**.

Enfin, à l'initiative des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », nos collègues députés Christophe Jerretie (LREM, Corrèze) et Jean René Cazeneuve (LREM, Gers), et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté **un amendement prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la réforme fiscale** opérée dans le présent projet de loi de finances sur la détermination des concours financiers de l'État et sur les fonds de péréquation, au plus tard sept mois après la promulgation de la présente loi.

Compte tenu de l'amendement de votre commission des finances à l'article 5 du présent projet de loi de finances qui porte sur le même sujet, votre commission a adopté un amendement de suppression de ces dispositions.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 78 bis (nouveau)

Déconcentration de la procédure d'octroi de subventions du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU)

Commentaire : le présent article réforme la procédure d'octroi des subventions aux communes et à leurs groupements au titre du fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU).

I. LE DROIT EXISTANT

Le fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU), créé par l'article 39 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006¹, peut accorder des aides financières aux communes ou aux établissements publics locaux pour assurer, pendant une période maximale de 6 mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation.

Il a été prorogé jusqu'en 2020 par la loi de finances pour 2016. Il a fait l'objet d'un abondement exceptionnel de la DGF de 1 million d'euros en 2018.

Le solde de crédits restants est actuellement de 1,47 million d'euros. Une trentaine de dossiers est encore en attente d'instruction à la DGCL, pour un montant demandé de 0,6 million d'euros. Le solde restant serait donc inférieur à 0,87 million d'euros début 2020. La consommation moyenne annuelle étant d'environ 1 million d'euros, un abondement est proposé par le Gouvernement à l'article 21 du présent projet de loi de finances.

L'octroi des subventions est actuellement réalisé par le ministre de l'intérieur, après instruction par le préfet de département.

¹ Article L. 2335-15 du code général des collectivités territoriales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit le présent article.

Celui-ci modifie la procédure d'octroi aux communes et à leurs groupements des subventions du fonds d'aide au logement d'urgence. Il supprime en effet la mention du fait que « *le ministre de l'intérieur, après instruction par le représentant de l'État dans le département, peut accorder des aides* » et renvoie à un décret la fixation des modalités d'application de l'article.

Par-là même, il vise à simplifier l'instruction des dossiers déposés par les communes et leurs groupements (environ 100 par an), **en laissant les services préfectoraux décider *in fine* de l'attribution des aides, sans passer par l'administration centrale.** Le Gouvernement indique que cette déconcentration de la procédure s'inscrit dans le cadre de l'instruction du Premier ministre du 24 juillet 2018 relative à la déconcentration et à l'organisation des administrations centrales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La simplification et la déconcentration de la procédure d'octroi des subventions au titre du FARU semblent être des mesures de bonne gestion. Les services préfectoraux, qui connaissent le territoire, sont les mieux à même de décider *in fine* de l'octroi de ces subventions. Un décret doit préciser les conditions dans lesquelles le préfet du département prendra les décisions d'attribution.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 78 ter (nouveau)

**Création d'une dotation de soutien aux communes
pour la protection de la biodiversité**

Commentaire : le présent article crée une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 162 de la loi de finances pour 2018¹ prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur « *les modalités possibles de prise en compte dans la répartition de la dotation forfaitaire, au sein de la dotation globale de fonctionnement, des surfaces comprises dans les sites "Natura 2000" »* ».

Le réseau « Natura 2000 » regroupe les sites désignés au titre de la directive « Oiseaux »² et de la directive « Habitats, faune, flore »³. En 2018, le réseau « Natura 2000 » couvrait 13 % de la superficie terrestre, soit 6,7 millions d'hectares, répartis sur **12 221 communes**.

Par ailleurs, **avant sa consolidation en 2015, la dotation forfaitaire des communes**, au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), **comptait une composante « parcs nationaux et parcs naturels marins »**. Elle s'élevait à 3,5 millions d'euros en 2014.

L'Assemblée nationale a créé, à l'article 256 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, **une dotation budgétaire « Natura 2000 », au sein de la présente mission**, répartie entre les communes :

- dont la population est inférieure à 10 000 habitants ;
- dont le territoire terrestre est couvert à plus de 75 % par un site « Natura 2000 » ;
- dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois la moyenne de la strate.

Le montant de la dotation est réparti en fonction du nombre d'hectares de la commune compris dans un site « Natura 2000 » et de la population.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

² Directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

³ Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

À l'initiative des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », nos collègues députés Christophe Jerretie (LREM, Corrèze) et Jean-René Cazeneuve (LREM, Gers), ainsi que du rapporteur général, Joël Giraud (LREM, Hautes-Alpes), après l'adoption de deux sous-amendements des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » d'une part et de notre collègue députée Béragère Abba (LREM, Haute-Marne) d'autre part, l'Assemblée nationale a introduit le présent article.

Celui-ci crée une **dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité** au profit des communes dont une part importante du territoire est classée en site Natura 2000 ou comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin.

Elle comporte trois fractions :

- **la première, égale à 55 % du montant total de la dotation**, est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double de la moyenne de la strate et dont le **territoire est couvert à plus de 75 % par un site Natura 2000**. Le montant de la dotation est réparti au prorata de la population et de la proportion du territoire terrestre couvert par un site Natura 2000 ;

- **la deuxième, égale à 40 % du montant total de la dotation**, est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double de la moyenne de la strate, dont le **territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national et qui ont adhéré à la charte du parc national**. Cette dernière condition a été ajoutée par un **sous-amendement des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »**, avec avis défavorable du Gouvernement et avis favorable de la commission des finances.

Le montant de la dotation est réparti au prorata de la population et de la superficie comprise dans le parc national. **L'attribution individuelle des communes comprises dans un cœur de parc national créé depuis moins de 5 ans est doublée par un sous-amendement à l'initiative de notre collègue Béragère Abba (LREM, Haute-Marne)** avec avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances ;

- **la troisième, égale à 5 % du montant total de la dotation**, est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double de la moyenne de la strate et dont le **territoire est en tout ou partie situé au sein d'un parc naturel marin**. Le montant de la dotation est réparti équitablement entre les communes concernées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article complète la dotation « Natura 2000 » créée en 2019 pour lui adjoindre deux autres parts, destinées respectivement aux communes situées dans un cœur de parc national et aux communes situées dans un parc marin.

Comme le fait déjà la dotation « Natura 2000 », elle permet de compenser les contraintes financières liées à l'appartenance d'une commune à un cœur de parc national ou à un parc marin.

D'après le Gouvernement, le montant de cette dotation serait de **10 millions d'euros, soit 5 millions de plus** que la seule dotation « Natura 2000 », dont 5 millions de crédits sont d'ores-et-déjà inscrits au sein du programme 119. Elle serait **financée par les autres communes**. **À ce stade, le montant de la dotation n'est pas inscrit et il appartiendra au Gouvernement, lors de l'examen au Sénat, de majorer les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de 5 millions d'euros, et, en conséquence, de minorer de 5 millions d'euros le montant de la DGF.**

La fraction de cette dotation destinée aux communes situées **dans un cœur de parc national créé depuis moins de cinq ans et qui ont adhéré à la charte du parc national** pose trois difficultés à votre commission. Le doublement de l'attribution individuelle n'est pas suffisant pour ces communes, qui appartiennent à un parc créé après l'intégration de la « dotation parc » dans la dotation forfaitaire des communes (au sein de la DGF) et qui n'en ont donc pas bénéficié. **Un triplement de l'attribution individuelle est nécessaire** pour que ces communes bénéficient d'une dotation équivalente à celle qu'elles auraient perçue si le parc auquel elles appartiennent avait été créé avant 2015. Il est également nécessaire de prévoir que cette attribution individuelle bonifiée s'applique aux communes comprises dans un parc créé depuis 2015. **Votre commission a adopté un amendement en ce sens.**

Enfin, la clause de signature de la charte du parc national apparaît difficile à mettre en œuvre dès 2020 et repousserait la mise en œuvre de l'ensemble de la dotation en faveur de la biodiversité. **Votre commission a adopté un amendement prévoyant l'application de cette clause à compter de 2021.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 78 quater (nouveau)

Extension pour 2020 de la garantie dérogatoire accordée au titre d'une perte de l'éligibilité au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Commentaire : le présent article prévoit de prolonger la durée durant laquelle les ensembles intercommunaux et les communes isolées peuvent, le cas échéant, bénéficier d'une garantie de sortie d'éligibilité au FPIC.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FPIC, UN INSTRUMENT DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Institué aux termes de l'article 144 de la loi de finances initiale pour 2012¹, **le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est un dispositif consistant à prélever les ressources de certaines intercommunalités et communes afin de les reverser à d'autres moins favorisées.**

Les contributeurs et bénéficiaires du FPIC sont les « *ensembles intercommunaux* » (EI) et les communes isolées répondant à des critères définis par la loi.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Critères de contribution ou d'éligibilité au FPIC

Contributeurs au FPIC	Bénéficiaires du FPIC
Ensembles intercommunaux et communes isolées dont le potentiel financier agrégé ¹ (PFA) par habitant est supérieur à 0,9 fois le PFA par habitant constaté au niveau national	1) 60 % des ensembles intercommunaux classés selon un indice synthétique composé du revenu par habitant, du potentiel financier agrégé et de l'effort fiscal ² 2) Communes isolées dont l'indice synthétique précédemment décrit est supérieur à la médiane nationale 3) Sont exclus d'office les ensembles intercommunaux et les communes isolées dont l'effort fiscal est inférieur à 0,5

Source : commission des finances du Sénat

En 2019, les montants consacrés au FPIC s'élevaient à un milliard d'euros, ce qui en fait le premier instrument de péréquation horizontale (8,4 % de l'ensemble des montants péréqués).

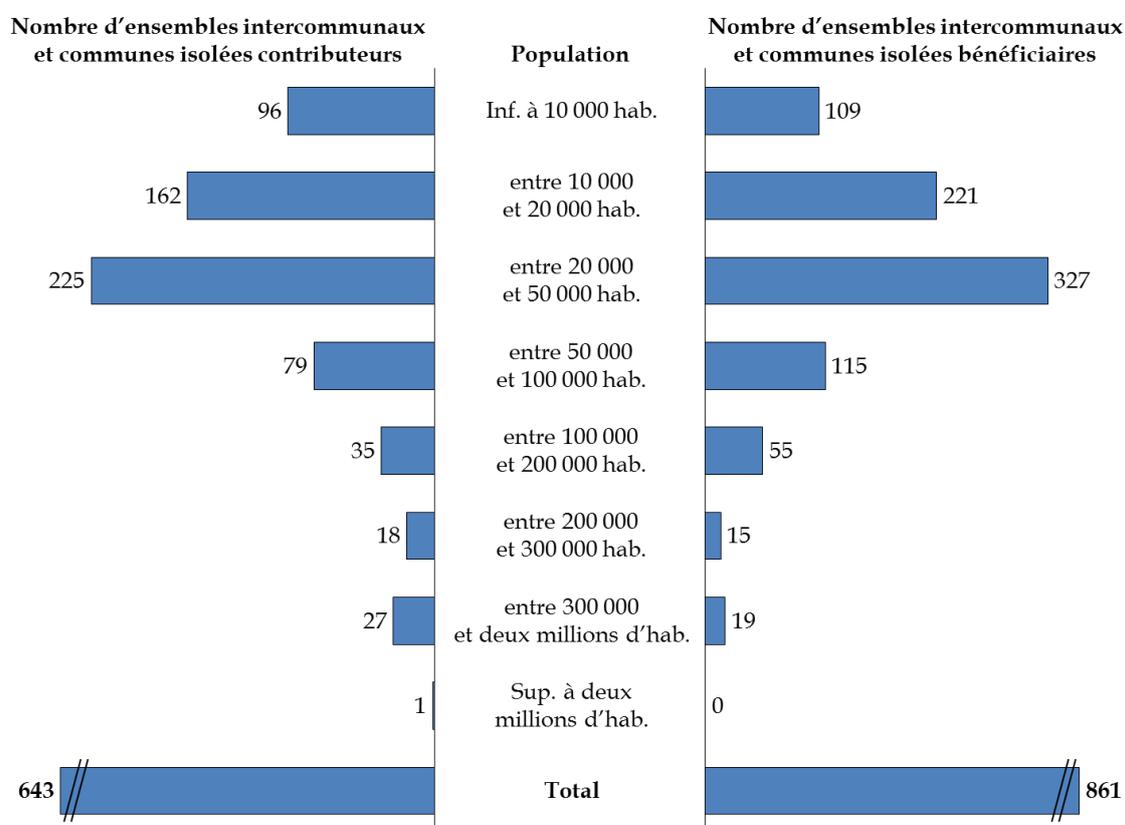
Cette même année, 643 territoires étaient contributeurs au FPIC tandis que 861 en étaient bénéficiaires.

Au sein de ces deux ensembles, il convient de noter la plus forte représentation des communes dont la population est inférieure à 50 000 habitants.

¹ Le potentiel fiscal agrégé correspond à la somme du potentiel fiscal agrégé majoré du montant de certaines dotations forfaitaires perçues par les communes membres de l'ensemble intercommunal l'année précédente. Le potentiel fiscal agrégé correspond, lui, à la somme des produits de diverses impositions perçus par les communes et le groupement composant l'ensemble intercommunal.

² L'effort fiscal correspond au rapport entre les produits perçus au titre des « taxes ménages » et de la TEOM, d'une part, et le potentiel fiscal des taxes d'habitation et foncières.

Répartition démographique des territoires contributeurs et éligibles au FPIC en 2019



Source : commission des finances du Sénat d'après le rapport 2019 du Gouvernement relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

B. DES MÉCANISMES LISSANT LES EFFETS FINANCIERS D'UNE PERTE DE L'ÉLIGIBILITÉ AU FPIC

Un mécanisme de garantie de droit commun a été introduit¹, à compter de l'année 2013, pour que les ensembles intercommunaux et les communes isolées ne satisfaisant plus aux critères requis pour bénéficier du FPIC puissent percevoir un versement transitoire, équivalent à 50 % de celui de l'année précédente.

A l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2016², l'Assemblée nationale a adopté – avec un avis de sagesse de la rapporteure générale, Valérie Rabault – un amendement du Gouvernement visant à répondre aux conséquences de la création de la Métropole du Grand Paris et de la Métropole d'Aix-Marseille.

¹ Aux termes du même article 144 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

² Article 162 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

Ce dernier a introduit à l'article L. 2336-6 du code général des collectivités territoriales **un mécanisme de garantie dérogatoire** au profit des ensembles intercommunaux et des communes isolées ayant cessé d'être éligibles au FPIC en 2016. Il consistait en « *une attribution égale à 90 % en 2016, 75 % en 2017 puis 50 % en 2018 du montant perçu en 2015* ».

Des dispositions analogues ont été introduites au même article en loi de finances initiale pour 2017¹ afin de « *lisser* » l'extinction des versements perçus par les territoires devenus inéligibles en raison de la mise en place des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

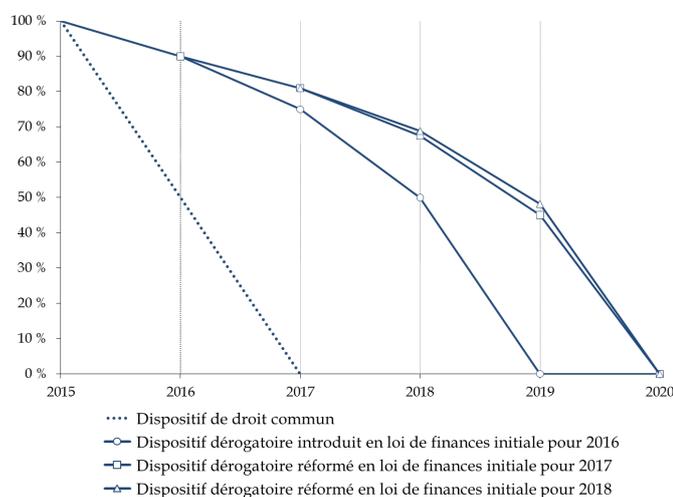
Enfin, en loi de finances initiale pour 2018², le législateur a réformé ce mécanisme de garantie dérogatoire. Ainsi, les territoires ayant perçu un versement à ce titre, en 2017, et demeurant inéligibles en 2018, ont bénéficié cette année-là d'un nouveau versement de garantie équivalent à 85 % de celui de l'année précédente. Les mêmes dispositions prévoyaient, qu'en 2019, ce montant serait égal à 70 % de celui versé l'année précédente.

¹ Article 143 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

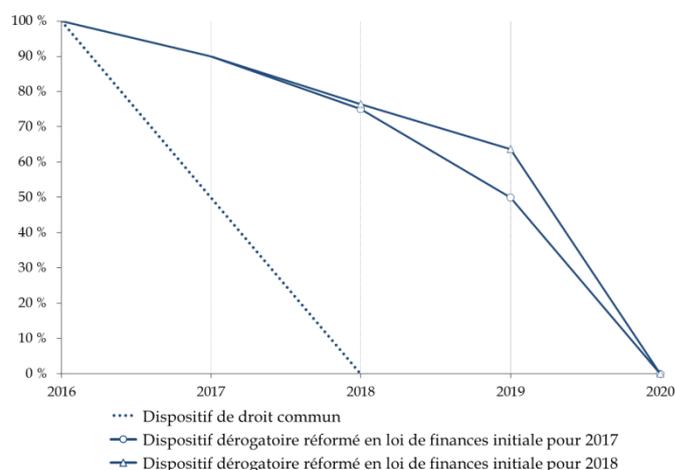
² Article 163 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Effets des dispositifs de sortie progressive du bénéfice du FPIC

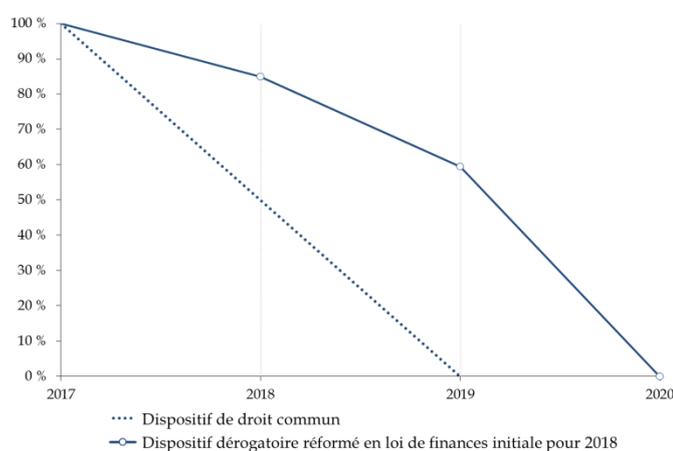
Territoire ayant perdu son éligibilité en 2016



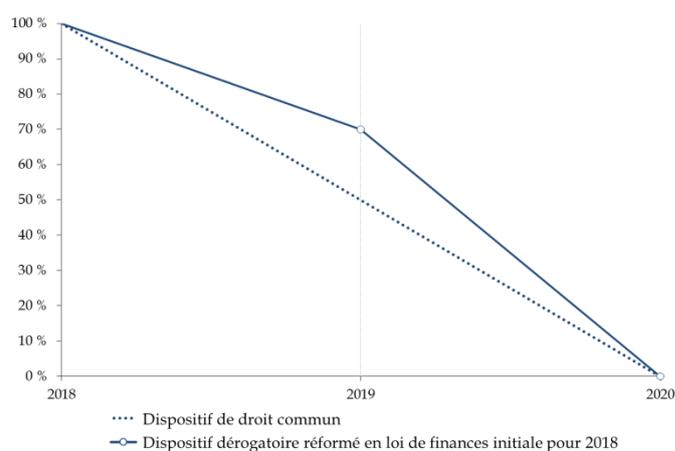
Territoire ayant perdu son éligibilité en 2017



Territoire ayant perdu son éligibilité en 2018



Territoire ayant perdu son éligibilité en 2019



Source : commission des finances du Sénat

En 2019, d'après les informations fournies à votre commission, 175 ensembles intercommunaux ou communes isolées bénéficiaient d'un versement au titre d'une garantie de sortie progressive de l'éligibilité au FPIC.

Le coût total de ce dispositif s'établissait à 49 millions d'euros.

Aux termes des dispositions des articles 2336-5 et 2336-6 du code général des impôts, **ce montant est prélevé sur la part des versements revenant aux ensembles intercommunaux et communes isolées bénéficiaires du FPIC au titre de l'année en cours.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par un amendement de notre collègue député, Vincent Bru, et avec un avis favorable du rapporteur spécial, Christophe Jerretie, et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a proposé **une nouvelle rédaction de l'article 2336-6 du code général des collectivités territoriales.**

Celle-ci conduirait à préciser que **les ensembles intercommunaux et les communes isolées ayant bénéficié, en 2019, d'une garantie résultant de la perte de l'éligibilité au bénéfice du FPIC percevrait, en 2020, un versement égal à 50 % de celui perçu en 2019.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission considère que **le dispositif adopté à l'Assemblée nationale est justifié.** En effet, **l'état du droit n'était pas satisfaisant.**

D'une part, **il impliquait que coexistent deux régimes distincts.**

Le premier - le régime de droit commun - prévoit qu'un ensemble intercommunal ou une commune isolée, qui ne répond plus aux critères d'éligibilité au FPIC, perçoit pour l'année suivante une garantie égale à la moitié du versement antérieur.

Le second - correspondant au régime dérogatoire tel qu'il résulte des dispositions de la loi de finances initiale pour 2017 - offre un dispositif de garantie plus favorable aux ensembles intercommunaux et communes isolées ayant perdu leur éligibilité au FPIC au moins depuis 2019.

En pratique, néanmoins, ce régime dérogatoire concernerait, principalement, des territoires dont la perte d'éligibilité découle de la mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale au 1^{er} janvier 2017.

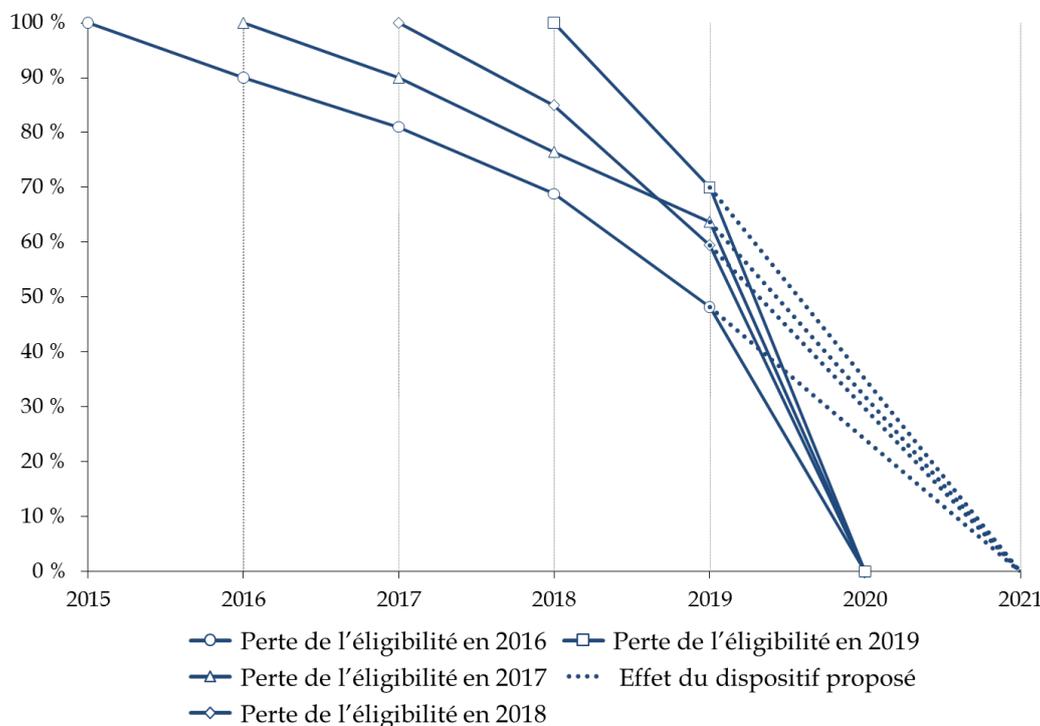
D'autre part, **il aurait conduit - paradoxalement - les territoires bénéficiant d'une garantie dérogatoire à subir, à l'occasion de l'extinction du dispositif, les effets « d'une marche » à la fois trop importante et plus forte que celle prévue par le droit commun.**

En effet, un territoire n'étant plus éligible au FPIC depuis 2017 perçoit, en 2019, une garantie équivalente à 63,75 % du versement dont il a bénéficié la dernière année de son éligibilité.

En conséquence, l'extinction du mécanisme de garantie se traduirait par la perte d'une ressource supérieure de 13 points de pourcentage à celle prévue dans le cadre du dispositif de droit commun.

Le dispositif proposé répond positivement à cette difficulté en prévoyant une étape supplémentaire avec la perte définitive, en 2021, du bénéfice d'une garantie pour les territoires concernés.

Effet du dispositif proposé sur les différents types de bénéficiaires du régime dérogatoire de garantie de sortie progressive de l'éligibilité au FPIC



Source : commission des finances du Sénat

Votre commission considère qu'il n'est pas nécessaire de revenir sur cet apport issu du travail de l'Assemblée nationale, dont le coût, en 2020, pourrait s'élever à 25 millions d'euros.

Toutefois, elle insiste pour que la résolution, en 2021, de la situation particulière des territoires ayant cessé de satisfaire aux critères d'éligibilité du FPIC en 2016 laisse place à un retour pérenne au droit commun.

En effet – et sans négliger les conséquences financières substantielles qu'a impliqué, sur ce point, la mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale – il est nécessaire de rappeler que **le financement d'une garantie se fait au détriment des ressources de territoires qui satisfont, pourtant, les critères requis pour bénéficier des versements du fonds de péréquation.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 78 quinquies (nouveau)

Augmentation des montants alloués au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)

Commentaire : le présent article augmente les montants alloués au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), en 2020, de 20 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE FSRIF, UN INSTRUMENT DE PÉRÉQUATION ENTRE LES COMMUNES D'ILE-DE-FRANCE

Institué en 1991, le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) a vocation à assurer une péréquation des ressources au profit des communes franciliennes supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population.

Aux termes des dispositions de l'article L.2531-13 du code général des collectivités territoriales, sont contributrices au FPIC les communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne de la région Ile-de-France. A l'inverse, sont éligibles au fonds, toutes les communes de la région satisfaisant à des critères de population, de ressources et de charges définis par la loi.

Critères de contribution ou d'éligibilité au FSRIF

Contributeurs au FPIC	Bénéficiaires du FPIC
Communes dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne de la région	Communes de plus de 5 000 habitants dont l'indice synthétique de référence est supérieur à la médiane régionale. Cet indice étant composé : - du rapport entre le potentiel financier moyen par habitant de la région et celui de la commune ; - du rapport entre la proportion de logements sociaux dans l'ensemble des logements de la commune et la proportion moyenne régionale ; - du rapport entre le revenu moyen par habitant au niveau régional et communal.

En 2019, le nombre de communes contributrices au fonds s'élevait à 140, tandis que 186 communes ont bénéficié d'un versement. Au total, 330 millions d'euros ont été répartis par le fonds.

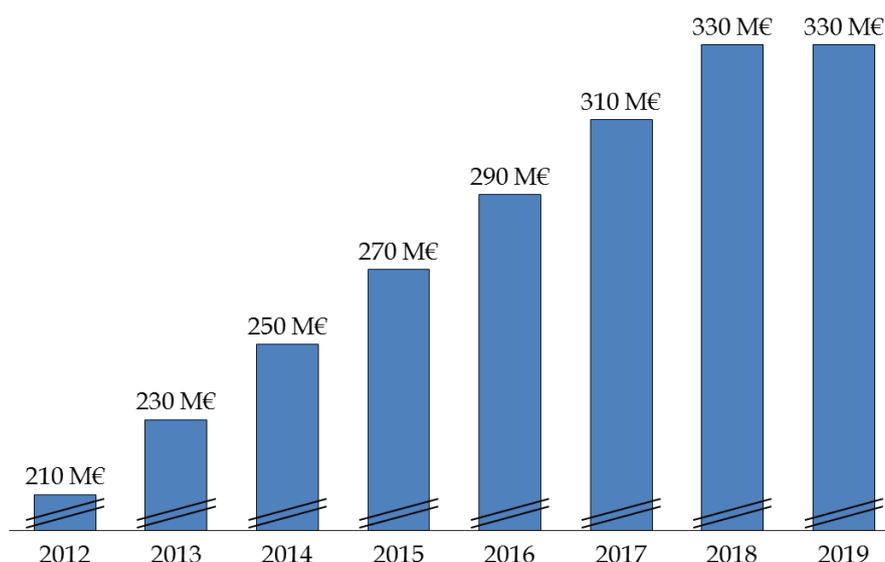
Contribution et éligibilité au FSRIF en 2019

Département	Nombre de communes contributrices	Montant des contributions	Nombre de communes bénéficiaires	Montant des versements
75	1	197,92 M€	-	-
77	25	3,05 M€	38	41,25 M€
78	47	14,89 M€	17	20,24 M€
91	22	4,74 M€	30	39,53 M€
92	18	91,72 M€	7	14,47 M€
93	5	6,83 M€	32	113,33 M€
94	9	6,44 M€	23	44,23 M€
95	13	4,41 M€	39	56,94 M€
Total régional	140	330,00 M€	186	330,00 M€

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL)

Les montants répartis au titre du FSRIF sont stables depuis 2018 après avoir augmenté fortement entre 2012 et 2017.

Évolution des montants répartis dans le cadre du FSRIF depuis 2012



Source : commission des finances du Sénat d'après les documents budgétaires

B. UN MONTANT PLAFONNÉ DES CONTRIBUTIONS AU FSRIF QUI EST, PAR AILLEURS, PRIS EN COMPTE DANS LE CADRE DU FPIC

Aux termes du même article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales, **le montant de la contribution au FSRIF dépend de la population de la commune, d'une part, et d'un indice synthétique, d'autre part.**

Cet indice est composé de l'écart entre le revenu moyen des habitants de la commune et celui de la région ainsi que de l'écart entre le potentiel financier par habitant de la commune et sa moyenne au niveau régional.

Le montant de la contribution fait, néanmoins, l'objet de plusieurs mesures d'allègement ou de plafonnement :

- le prélèvement ne peut excéder 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la communes ;

- le prélèvement d'une commune contributrice pour la première fois est diminué de 50 % ;

- l'augmentation de l'enveloppe du fonds ne peut peser, pour plus de la moitié de celle-ci, sur une même commune ;

- les communes contributrices classées parmi les 150 premières communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale sont exonérées de prélèvement :

- les augmentations de contributions font l'objet d'un lissage lorsqu'elles excèdent 25 % du montant prélevé l'année antérieure.

Enfin, **le montant de la contribution au FSRIF intervient, le cas échéant, pour déterminer celui de la contribution au FPIC** dont les caractéristiques principales sont rappelées au sein du commentaire de l'article 78 *quater*.

Ainsi, comme le prévoit l'article L.2336-3 du code général des collectivités territoriales, **la somme de la contribution au FPIC d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée, au titre de l'année en cours, et de la contribution au FSRIF, au titre de l'année précédente, ne peut excéder 14 % des recettes retenues pour le calcul du potentiel financier agrégé (PFIA), tel qu'il est défini à l'article L.2336-2 du même code.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par un amendement soutenu par notre collègue député, le rapporteur spécial Jean-René Cazeneuve, et présenté en séance par notre collègue le député François Pupponi auteur d'un amendement identique, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement,

un article additionnel tendant à proposer **une nouvelle rédaction de l'article L.2531-13 du code général des collectivités territoriales.**

Aux termes de cette nouvelle rédaction, **les ressources du FSRIF seraient portées à 350 millions d'euros, en 2020, contre 330 millions d'euros actuellement.**

D'après les informations fournies à votre commission, **cette augmentation des crédits du FSRIF de 20 millions d'euros sera supportée, pour 10 millions d'euros, par la Ville de Paris.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme elle a eu l'occasion de le rappeler lors de l'examen des articles rattachés à la mission « Relations avec les collectivités territoriales » pour les années 2017 et 2018, votre commission est opposée à toute augmentation des crédits alloués au FSRIF qui ne soit accompagnée d'une hausse concomitante de ceux du FPIC ou d'un relèvement des plafonds prévus à l'article 2336-3 du code général des collectivités territoriales.

Le dispositif de plafonnement, prévoyant que les territoires contributeurs au FPIC et au FSRIF ne peuvent subir un prélèvement cumulé supérieur à 14 % des recettes retenues pour le calcul du potentiel fiscal agrégé, pourrait entraîner - sans intervention - une diminution de la contribution des ensembles intercommunaux franciliens à la péréquation nationale.

En effet, les territoires déjà au plafond - comme la Ville de Paris - verraient leur contribution au FPIC diminuer en 2021. Dans le même temps, la hausse des montants alloués au FSRIF est susceptible de conduire d'autres territoires franciliens à atteindre le plafond et à diminuer, en conséquence, leur contribution à la péréquation nationale.

Dans ces conditions, votre commission considère que le niveau du plafond doit être relevé.

Une augmentation de 0,5 point apparaît raisonnable et susceptible, d'après les informations fournies à votre commission, de neutraliser les effets de bords induits, pour le calcul des contributions au FPIC en 2021, par la hausse des montants alloués au FSRIF.

À cette fin, elle a adopté un amendement prévoyant qu'à compter de l'année 2021, le plafond prévu à l'article 2336-3 du code général des collectivités territoriales s'établira à 14,5 %.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 78 sexies (nouveau)

Fusion des trois fonds de péréquation départementaux

Commentaire : le présent article procède à la fusion des trois fonds de péréquation départementaux dont le financement repose sur les droits de mutation à titre onéreux et les taxes de publicité foncière.

I. LE DROIT EXISTANT

La péréquation horizontale au niveau départemental se caractérise par la coexistence de trois fonds assis sur les droits de mutation à titre onéreux et les taxes de publicité foncière, au côté d'un fond assis sur la contribution à la valeur ajoutée des entreprises.

Le montant péréqué, en 2019, au travers de ces fonds s'est établi à 1,54 milliard d'euros.

A. LE FONDS NATIONAL DE PÉRÉQUATION DES DROITS DE MUTATIONS À TITRE ONÉREUX

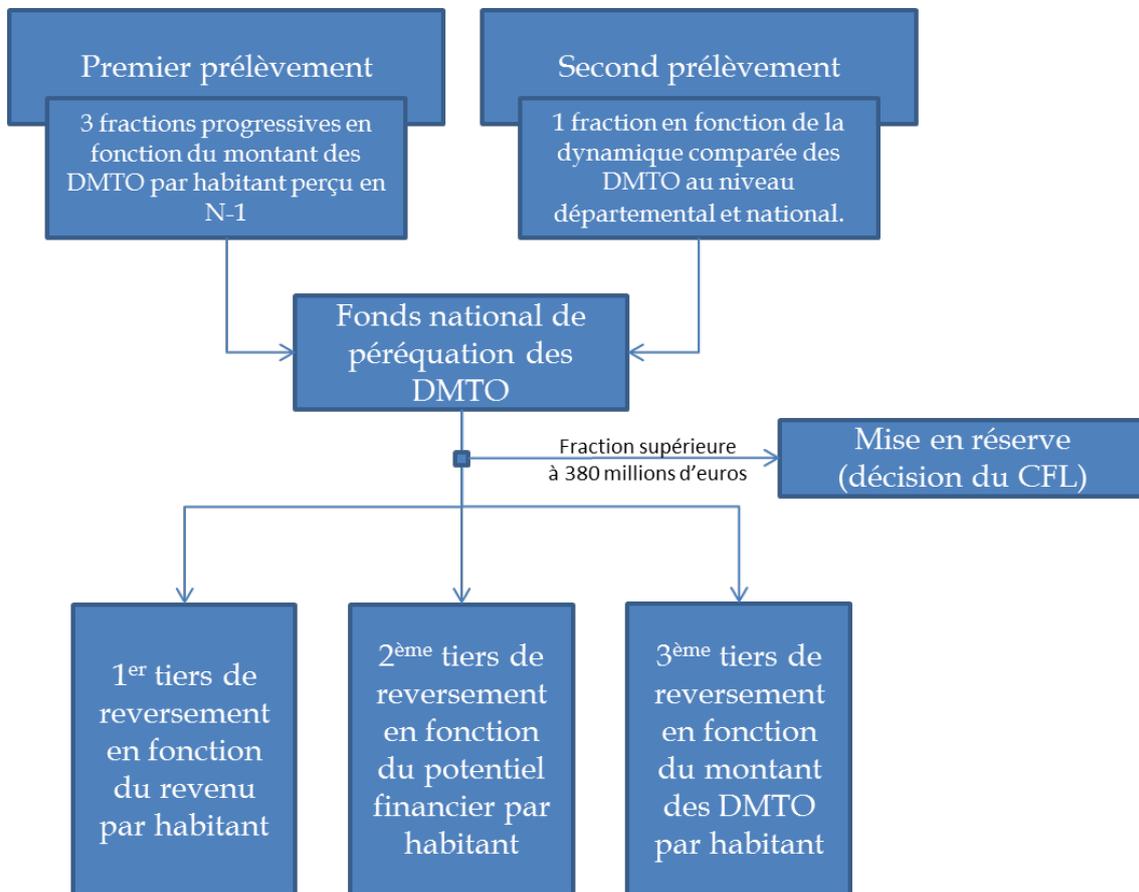
Institué en 2011¹, le fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) est alimenté par un prélèvement proportionnel au montant des droits collectés par le département par rapport aux autres départements, d'une part, et par un prélèvement proportionnel à la dynamique de progression des DMTO dans le département.

Les montants prélevés font l'objet d'un reversement en faveur des départements en fonction d'un indice synthétique composé :

- du rapport entre le revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements et du département concerné ;
- du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et du département concerné ;
- du rapport entre le montant par habitant des DMTO perçus par l'ensemble des départements et par le département concerné.

¹ Article 138 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Schéma récapitulatif du fonctionnement du fonds national de péréquation des DMTO



Source : commission des finances du Sénat

En 2019, les montants alloués au fonds national de péréquation des DMTO se sont élevés à **702,7 millions d'euros**.

Les cinq départements les plus contributeurs au fonds ont subi un prélèvement représentant 40,2 % de l'enveloppe totale.

Dans le même temps, **les cinq départements ayant le plus bénéficié du fonds ont perçu un montant de reversement équivalent à 16,5 % de l'enveloppe totale.**

Montants reversés et perçus en 2019 au titre du fonds national de péréquation des DMTO

(en millions d'euros)

Département	Montant reversé en 2019
75 - PARIS	110,08
92 - HAUTS-DE-SEINE	49,83
06 - ALPES-MARITIMES	45,62
13 - BOUCHES-DU-RHONE	40,01
33 - GIRONDE	37,08
(...)	
971 - GUADELOUPE	0,00
972 - MARTINIQUE	0,00
973 - GUYANE	0,00
974 - REUNION	0,00
976 - MAYOTTE	0,00
Total	702,72

Département	Montant perçu en 2019
976 - MAYOTTE	43,96
59 - NORD	24,80
62 - PAS-DE-CALAIS	16,75
93 - SEINE-ST-DENIS	15,78
33 - GIRONDE	14,33
(...)	
78 - YVELINES	0,00
83 - VAR	0,00
91 - ESSONNE	0,00
92 - HAUTS-DE-SEINE	0,00
94 - VAL-DE-MARNE	0,00
Total	702,72

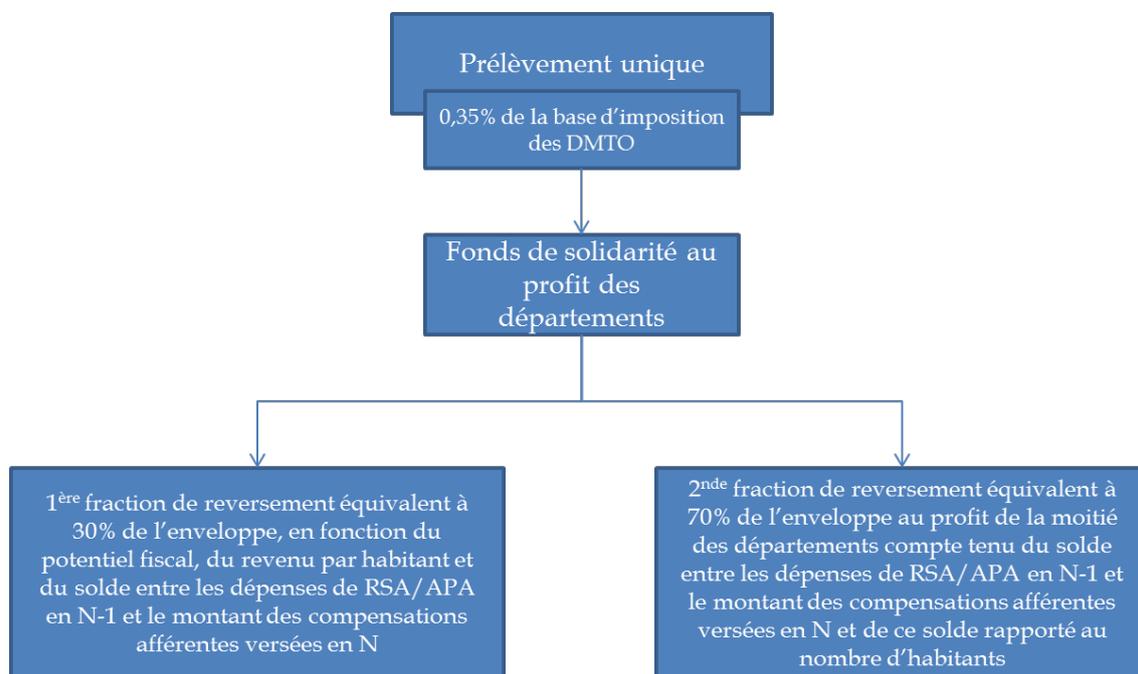
Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des collectivités locales

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ AU PROFIT DES DÉPARTEMENTS

Institué en 2014, le fonds de solidarité au profit des départements est alimenté par un prélèvement forfaitaire sur les DMTO correspondant à 0,35 % de l'assiette de cette taxe.

Il poursuit l'objectif de réduire les inégalités liées aux restes à charge en matière d'allocation individuelle de solidarité (AIS) et ne bénéficie pas aux départements dont le montant par habitant des DMTO perçu l'année précédente est supérieur de 40 % à la moyenne nationale.

Schéma récapitulatif du fonctionnement du fonds de solidarité en faveur des départements



Source : commission des finances du Sénat

En 2019, les montants alloués au fonds national de péréquation des DMTO se sont élevés à **585,7 millions d'euros**.

Les cinq départements les plus contributeurs au fonds ont subi un prélèvement représentant 21,2 % de l'enveloppe totale.

Dans le même temps, les cinq départements ayant le plus bénéficié du fonds ont perçu un montant de reversement équivalent à 41,3 % de l'enveloppe totale.

**Montants reversés et perçus en 2019 au titre du fonds
de solidarité en faveur des départements**

(en millions d'euros)

Département	Montant reversé en 2019
92 - HAUTS-DE-SEINE	31,22
75 - PARIS	31,15
59 - NORD	24,05
94 - VAL-DE-MARNE	20,48
78 - YVELINES	17,35
(...)	
973 - GUYANE	0,61
23 - CREUSE	0,52
48 - LOZERE	0,41
975 - ST PIERRE ET MIQUELON	0,00
976 - MAYOTTE	0,00
Total	585,72

Département	Montant perçu en 2019
59 - NORD	73,19
974 - REUNION	63,39
93 - SEINE-ST-DENIS	42,45
62 - PAS-DE-CALAIS	33,31
971 - GUADELOUPE	29,68
(...)	
78 - YVELINES	0,00
83 - VAR	0,00
92 - HAUTS-DE-SEINE	0,00
975 - ST PIERRE ET MIQUELON	0,00
976 - MAYOTTE	0,00
Total	585,72

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des collectivités locales

C. LE FONDS DE SOUTIEN INTERDÉPARTEMENTAL À DESTINATION DES DÉPARTEMENTS

Institué en loi de finances initiale pour 2019, le **fonds de soutien interdépartemental** est un instrument de péréquation alimenté à hauteur de **250 millions d'euros** par un prélèvement assis sur les recettes de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements en 2018.

Les ressources du fonds ont vocation à être réparties entre les départements à raison de deux fractions.

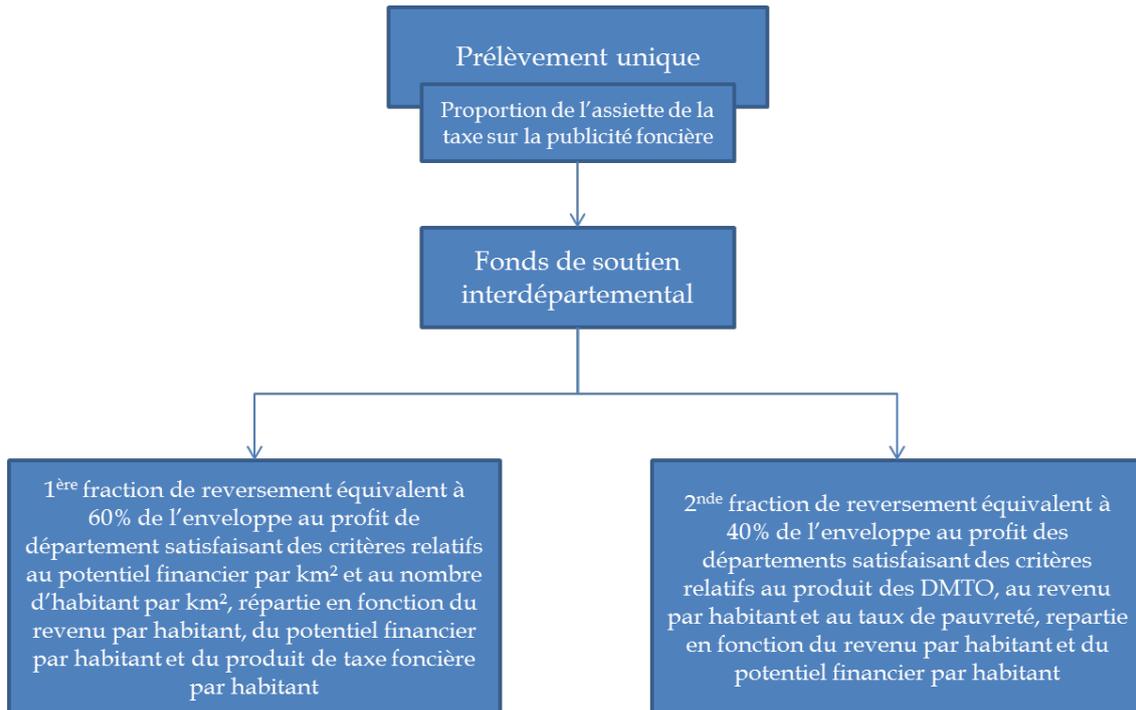
La première est attribuée en fonction du potentiel financier par kilomètre carré et d'un indice synthétique agrégeant le potentiel financier du département et le revenu moyen des habitants.

La seconde est attribuée en fonction du produit de certaines impositions perçu par le département, du revenu moyen de ses habitants, du niveau du taux de pauvreté et du potentiel financier.

Le fonds de soutien est prévu pour perdurer tout au long de la durée des « pactes financiers » conclus entre l'État et les départements dans le cadre du dispositif des « contrats de Cahors ».

Aux termes des dispositions de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, ces contrats sont conclus pour trois années et arriveraient, ainsi, à échéance en 2021.

Schéma récapitulatif du fonctionnement du fonds de soutien interdépartemental



Source : commission des finances du Sénat

En 2019, les montants alloués au fonds national de péréquation des DMTO se sont élevés à 250 millions d'euros.

Les cinq départements les plus contributeurs au fonds ont subi un prélèvement représentant 26,8 % de l'enveloppe totale.

Dans le même temps, les cinq départements ayant le plus bénéficié du fonds ont perçu un montant de reversement équivalent à 20,2 % de l'enveloppe totale.

**Montants reversés et perçus en 2019 au titre du fonds
de soutien interdépartemental**

(en millions d'euros)

Département	Montant reversé en 2019
75 - PARIS	27,00
92 - HAUTS-DE-SEINE	13,43
06 - ALPES-MARITIMES	9,33
13 - BOUCHES-DU-RHONE	8,89
33 - GIRONDE	8,26
(...)	
15 - CANTAL	0,23
973 - GUYANE	0,18
23 - CREUSE	0,15
48 - LOZERE	0,12
976 - MAYOTTE	0,03
Total	250,00

Département	Montant perçu en 2019
59 - NORD	15,20
62 - PAS-DE-CALAIS	9,39
93 - SEINE-ST-DENIS	9,32
973 - GUYANE	8,36
24 - DORDOGNE	8,26
(...)	
90 - TERRITOIRE DE BELFORT	0,00
91 - ESSONNE	0,00
92 - HAUTS-DE-SEINE	0,00
94 - VAL-DE-MARNE	0,00
95 - VAL-D'OISE	0,00
Total	250,00

Source : commission des finances du Sénat d'après les données de la direction générale des collectivités locales

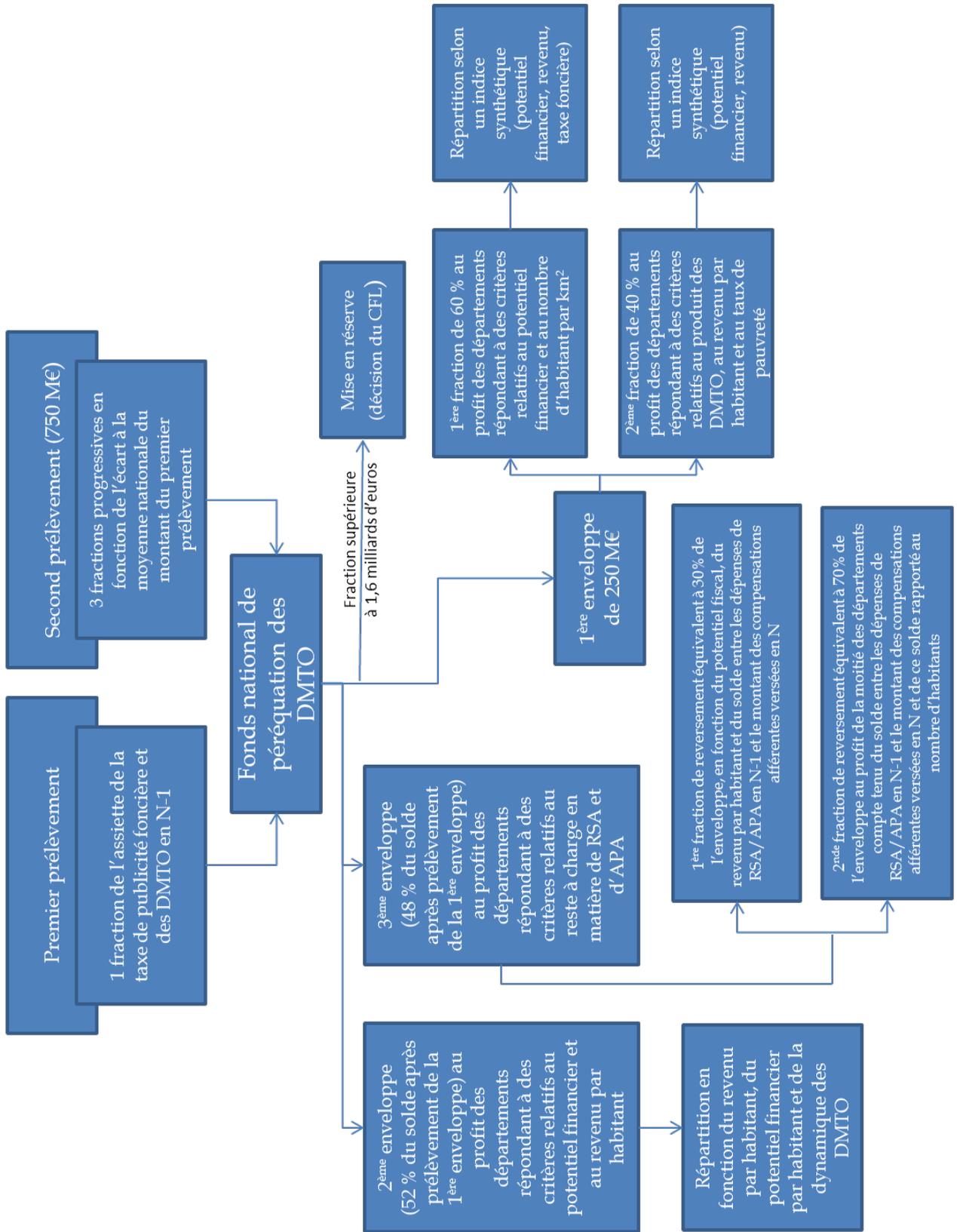
II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par un amendement du Gouvernement, soutenu par le rapporteur spécial de la commission des finances, notre collègue Jean-René Cazeneuve, l'Assemblée nationale propose :

- une nouvelle rédaction des articles L.3335-2 et L.3335-3 du code général des collectivités territoriales ;
- l'abrogation des dispositions de l'article L. 3335-3 du même code ;
- une nouvelle rédaction de l'article 167 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ;
- une nouvelle rédaction de l'article 261 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Cet amendement vise à fusionner les trois fonds de péréquation départementaux assis sur les droits de mutations à titre onéreux (DMTO) et les taxes de publicité foncière au sein d'un unique fonds national de péréquation des DMTO.

Schéma récapitulatif du fonds de péréquation proposé



III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission rappelle que **cet amendement du Gouvernement est le fruit d'un travail de concertation avec l'Association des départements de France (ADF).**

Il permet de simplifier les modalités de calcul des prélèvements effectués actuellement au titre des trois fonds.

En outre, **cette proposition conduirait à pérenniser le dispositif de péréquation porté aujourd'hui par le fonds de soutien interdépartemental (FSID) alors qu'il devait s'éteindre en 2021.**

Dans ces conditions, **vo**tre commission ne voit aucune raison de s'opposer à cette proposition et vous appelle à adopter cet article sans modification.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification

ARTICLE 78 septies (nouveau)

Évolution des règles applicables à la dotation de solidarité communautaire (DSC)

Commentaire : le présent article réforme les règles applicables à la dotation de solidarité communautaire (DSC) et les transfère au code général des collectivités territoriales.

I. LE DROIT EXISTANT

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est un mécanisme de péréquation destiné à contribuer à réduire la disparité des ressources et des charges entre les communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

En application du VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI) :

- les EPCI autres qu'une communauté urbaine ou qu'une métropole peuvent instituer au bénéfice de leurs membres une DSC dont le principe et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Le montant de cette dotation est fixé librement. Elle est répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. D'autres critères peuvent être librement fixés par le conseil ;

- lorsqu'il s'agit d'une communauté urbaine, d'une métropole ou de la métropole de Lyon ou lorsque l'EPCI est signataire d'un contrat de ville (article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine), il définit les objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres **sur la durée du contrat de ville. L'EPCI à fiscalité propre s'engage, lors de la signature du contrat de ville, à élaborer un pacte financier et fiscal** de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. **S'il ne l'a pas fait au plus tard un an après l'entrée en vigueur du contrat de ville, l'EPCI est tenu d'instituer une dotation de solidarité communautaire ;**

- lorsqu'un pacte financier et fiscal de solidarité est élaboré dans les EPCI à fiscalité propre issus d'une fusion d'EPCI dont les potentiels financiers agrégés par habitant présentent un écart d'au moins 40 % entre le

potentiel financier agrégé le plus élevé et celui le moins élevé à la date de la fusion, **l'EPCI issu de cette fusion est tenu d'instituer une DSC.**

Les critères de répartition sont déterminés notamment en fonction :

- de l'écart du **revenu par habitant** de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI ;

- de l'insuffisance de **potentiel fiscal ou financier** par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article abroge le VI de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI) et **réécrit entièrement les dispositions applicables à la DSC au sein d'un nouvel article** du code général des collectivités territoriales (article L. 5211-28-4).

Ce nouvel article reprend l'essentiel du VI de l'article 1609 *nonies* C du CGI, en le clarifiant.

Il **rend obligatoire l'institution d'une dotation de solidarité communautaire pour les communautés urbaines et les métropoles**, ce que la rédaction en vigueur du VI de l'article 1609 *nonies* C du CGI ne rendait pas évident. Toutefois, il suit bien en cela la volonté du législateur, clairement exprimée dans la version de l'article 1609 *nonies* C en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2014 : « *lorsqu'il s'agit d'une communauté urbaine, elle institue une dotation de solidarité communautaire* ». Dans les faits, d'après le Gouvernement, seules deux métropoles ne reversent pas actuellement de dotation de solidarité communautaire à leurs communes membres : les métropoles de Marseille et de Montpellier. Les dispositions du présent article ne fixent d'ailleurs pas de montant minimal de DSC : « *le montant de la dotation de solidarité communautaire est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés* ».

Il établit également plus clairement les critères de répartition de la DSC, en reprenant les deux critères de l'article 1609 *nonies* C tout en précisant que **ces deux critères sont pondérés par la part de la population communale** dans la population de l'EPCI et qu'ils **doivent justifier au moins 50 % de la répartition du montant total de la DSC.**

Enfin, pour les EPCI signataires d'un contrat de ville prorogé jusqu'au 31 décembre 2022 par l'article 181 de la loi de finances pour 2019, il est institué l'obligation d'adopter un nouveau pacte financier et fiscal avant le 31 décembre 2020. Cette obligation résulte de la prorogation des contrats de ville, jusqu'à présent accompagnés d'un pacte financier et fiscal qui doit couvrir l'ensemble de la période du contrat. En revanche, le présent article

prévoit en outre qu'à défaut d'adoption de ce nouveau pacte financier et fiscal pour couvrir la période de prorogation du contrat de ville, les EPCI sont tenus de verser une DSC dont le montant soit au moins égal à 50 % de l'évolution des recettes de cotisation foncière des entreprises (CFE), de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impositions forfaitaires de réseau (IFER) et de taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties entre l'année du versement de la dotation et l'année précédente.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article **clarifie les dispositions** applicables à la dotation de solidarité communautaire et **ajoute un cas de versement obligatoire de cette dotation** pour les EPCI signataires d'un contrat de ville prorogé jusqu'en 2022 qui n'adopteraient pas, avant le 31 décembre 2020, un nouveau pacte financier et fiscal.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 78 octies (nouveau)

Prolongation en 2020 du report du transfert de la dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux à la métropole du Grand Paris et suspension du versement de la dotation de soutien à l'investissement territorial

Commentaire : le présent article propose de reconduire pour un an le dispositif adopté en loi de finances pour 2019 visant, d'une part, à reporter le transfert de la dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux vers la métropole du Grand Paris et, d'autre part, à suspendre le versement par cette collectivité de la dotation de soutien à l'investissement territorial.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA LOI « NOTRE » A INSTITUÉ UN SYSTÈME DE FLUX FINANCIERS COMPLEXE ENTRE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

1. Un système visant à assurer une neutralité financière pour les établissements publics territoriaux

Créée au 1^{er} janvier 2016 en vertu de l'article 12 de la loi « MAPTAM » du 27 janvier 2014¹, la **métropole du Grand Paris (MGP)** est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre regroupant pour l'essentiel Paris et les communes de la « petite couronne » (départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne). **Les communes qui la composent appartiennent également à des établissements publics territoriaux (EPT)** qui ont « remplacé », à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes, jusqu'alors isolées.

Ces établissements ne perçoivent plus les ressources dont bénéficiaient les anciens EPCI, en lieu et place desquels l'article 59 de la loi « NOTRE »² du 7 août 2015 a institué un fonds de compensation des charges

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

transférées (FCCT) versé annuellement par les communes, désormais prévu par l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

Un principe de « **neutralité financière** » pour les communes et les EPT a cependant été retenu, d'où la création de multiples flux financiers. En particulier, s'agissant des relations financières entre la MGP et les EPT, **une dotation d'équilibre¹ a été créée** : il s'agit de comparer les ressources perçues en 2015 par les EPCI préexistants et celles perçues en 2016 par les EPT. Si un EPT perçoit moins en 2016 que ce qu'il percevait en 2015, c'est la MGP qui lui verse la différence sous la forme de cette dotation d'équilibre et inversement. En 2018², la MGP a ainsi perçu 929,4 millions d'euros au titre des dotations d'équilibre versées par les EPT, les recettes totales de la MGP s'élevant à 3,46 milliards d'euros³.

Parmi les ressources des EPCI prises en compte au titre de 2015, figurent les produits de taxe d'habitation, de taxes foncières et, **à titre transitoire, la dotation d'intercommunalité**. Ce montant **(54,5 millions d'euros en 2019)** est prélevé sur la dotation générale de fonctionnement perçue par la MGP (1,26 milliard d'euros en 2018) et versé aux EPT.

Toutefois, **il était prévu d'exclure ce montant du calcul de la dotation d'équilibre à compter de 2019, ce qui revient à priver les EPT de cette somme pour l'attribuer à la MGP**.

Cette décision traduisait la conviction que la répartition des compétences ainsi que le schéma institutionnel de la MGP serait conduit à évoluer entretemps.

2. La dotation de soutien à l'investissement territorial : un instrument de péréquation au sein de la métropole du Grand Paris

L'article 59 de la loi « NOTRE » a également institué **une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT)**, versée annuellement par la MGP aux EPT et le cas échéant à des communes de la métropole « *en tenant compte prioritairement de l'importance des charges qu'ils supportent du fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale et en appliquant d'autres critères fixés librement* »⁴.

¹ Les modalités de calcul de la dotation d'équilibre sont fixées au 2 du G du XV de l'article 59 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Rapport sur le budget primitif 2019 de la métropole du Grand Paris.

³ Dont 3,38 milliards d'euros reversés aux communes, en vertu du principe de « neutralité financière ».

⁴ En vertu du E du XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales.

Celle-ci est financée par un prélèvement sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). Cette DSIT correspond à des fractions de la dynamique de ces deux impositions constatée l'année de versement de la dotation aux EPT. Toutefois, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)¹, a prévu qu'**entre 2016 et 2020, par dérogation à la disposition précitée**, la DSIT est prélevée annuellement sur la seule CVAE et correspond à une fraction de la dynamique de CVAE dont le taux, compris entre 10 % et 50 %, est voté par le conseil de la métropole.

Ainsi, **en 2017, la MGP a versé 13,9 millions d'euros aux EPT au titre de la DSIT** (30 % de la dynamique de la CVAE). Cette dotation est par définition volatile : en 2018, la MGP n'a pas versé de DSIT aux EPT, en raison de la baisse de la CVAE perçue par la MGP entre 2017 et 2018.

B. FAUTE D'ÉVOLUTION DU SCHÉMA INSTITUTIONNEL DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS, CE SYSTÈME A ÉTÉ PROROGÉ D'UN AN EN 2019

À l'initiative des rapporteurs spéciaux, l'Assemblée nationale avait adopté, avec avis favorable du Gouvernement, **l'article 255 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019**, qui prévoit une **prorogation du versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019**.

Pour compenser cette charge non prévue de 55 millions d'euros pour la MGP, **l'Assemblée nationale a également adopté l'article 254, prévoyant la suspension, pour cet exercice, du versement de la DSIT**, de manière à permettre à la MGP de conserver la dynamique de la CVAE, estimée pour 2019 à + 6,5 %². Le Sénat, suivant l'avis de la commission des finances, s'était opposé à cette dernière mesure, qui a été ensuite rétablie en nouvelle lecture.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En adoptant trois amendements identiques, déposés respectivement par le rapporteur spécial Christophe Jerretie, Laurent Saint-Martin et Christine Pires-Beaune, qui ont par ailleurs reçu un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a reconduit le dispositif adopté l'année dernière.

Le I du présent article modifie le neuvième alinéa du 2 du G du XV de l'article 59 de la loi « NOTRE » afin de prévoir le maintien en 2020 du versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT.

¹ Article 59 de la loi n° 2015-991 du 15 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Rapport sur le budget primitif 2019 de la métropole du Grand Paris.

Afin de suspendre à nouveau le versement de la DSIT, le **II** du présent article prévoit que le I du XV de l'article 59 de la loi « NOTRE » et le E du XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales ne s'appliquent pas à l'exercice 2020.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission prend acte de la décision de maintenir le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT, rendue nécessaire par l'absence de visibilité de ces territoires sur l'avenir du schéma institutionnel du Grand Paris. Le 13 novembre 2019, le ministre chargé des collectivités territoriales Sébastien Lecornu a annoncé qu'une concertation serait lancée à ce sujet à l'issue des élections municipales de 2020.

En revanche, votre commission, comme l'an passé, est défavorable à une nouvelle suspension de la DSIT. Celle-ci constitue l'un des rares instruments de péréquation au sein de la MGP, pourtant caractérisée par de profondes inégalités territoriales. Laurent Saint-Martin avait d'ailleurs déclaré lors de l'examen du projet la loi de finances pour 2019 que la proposition « *ne vise donc pas à pérenniser la suppression de la DSIT pour la MGP* » mais « *à la limiter à un an* ».

Elle a donc adopté un amendement tendant à ce que la DSIT soit bien versée en 2020 aux EPT selon les règles fixées par le I du XV de l'article 59 de la loi « NOTRE » et le E du XI de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales, afin que ceux-ci puissent le cas échéant bénéficier en 2020 de la dynamique de la CVAE.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

ARTICLE 78 *nonies* (nouveau)

Stabilisation de la dotation d'équipement des territoires ruraux en 2020

Commentaire : le présent article propose de stabiliser en 2020 l'enveloppe de la dotation d'équipement des territoires ruraux calculée pour chaque département à son niveau de 2019, ainsi que le montant de la quote-part attribuée à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

I. LE DROIT EXISTANT

Créée par l'article 179 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, et résultant de la fusion de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR), **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est versée sous forme de subventions aux communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre établis en milieu rural** « en vue de la réalisation d'investissements, ainsi que de projets dans le domaine économique, social, environnemental, sportif et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural »¹. Cette dotation est aujourd'hui encadrée par la section 4 du chapitre IV du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales.

L'article 141 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a augmenté les seuils permettant aux communes et EPCI à fiscalité propre d'être éligibles à la DETR pour tenir compte des évolutions de la carte intercommunale liées aux schémas départementaux de coopération intercommunale (SCDI) instaurés par la loi « NOTRE » du 7 août 2015² : alors qu'auparavant les EPCI à fiscalité propre qui ne forment pas un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou de plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants et dont la densité de population est supérieure ou égale à 150 habitants au kilomètre carré étaient éligibles à la DETR, ces seuils ont été respectivement rehaussés à 75 000 habitants et 20 000 habitants, conduisant à l'élargissement des EPCI à fiscalité propres éligibles³.

¹ Article L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales.

Une commission locale « fixe chaque année les catégories d'opérations prioritaires et (...) les taux minimaux et maximaux de subvention applicables à chacune d'elles »¹. Placée auprès du préfet, elle est composée des représentants des maires des communes de moins de 20 000 habitants (et de moins de 35 000 habitants en outre-mer) et des représentants des présidents d'EPCI à fiscalité propre de moins de 60 000 habitants (de moins de 100 000 habitants en outre-mer), nommés par les associations d'élus. Depuis 2017, y siègent également l'ensemble des députés et sénateurs élus dans le département lorsque celui-ci compte moins de cinq parlementaires. Lorsque le département compte cinq parlementaires ou plus, deux députés et deux sénateurs sont désignés, respectivement, par l'Assemblée nationale et par le Sénat².

Les crédits de la dotation sont répartis, après déduction de la quote-part au profit des circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna, des communes ainsi que des groupements de communes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie (art. L. 2334-34 code général des collectivités territoriales), selon des critères fixés par l'**article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales** :

- 50 % du montant de la dotation est déterminé pour moitié en fonction de la **population** regroupée des EPCI éligibles et pour moitié du rapport, pour chacun d'entre eux, entre le potentiel fiscal moyen par habitant des EPCI à fiscalité propre de sa catégorie et son **potentiel fiscal** moyen par habitant ;

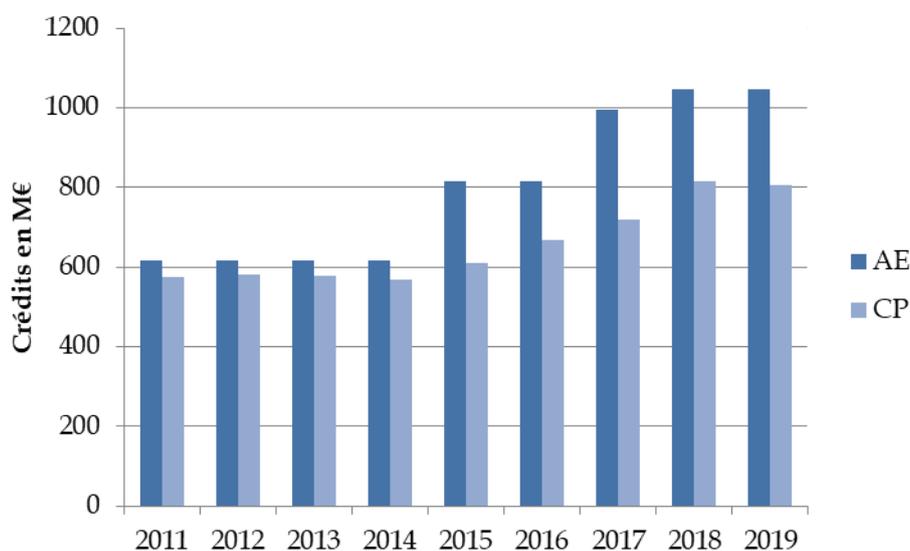
- les 50 % restants du montant de la dotation sont déterminés pour moitié en fonction du rapport entre la densité moyenne de **population** de l'ensemble des départements et la densité de population du département (le rapport pris en compte étant plafonné à 10) et pour moitié en fonction du rapport, pour chaque commune éligible, entre le potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes appartenant au même groupe démographique et son **potentiel financier** moyen par habitant.

En 2016, le montant de la DETR était de 816 millions d'euros en AE et 667 millions d'euros en CP en 2016. Il a nettement augmenté en 2017 pour s'établir à 996 millions d'euros en AE et à 719 millions d'euros en CP. Son montant s'est depuis stabilisé en AE à 1 046 millions d'euros mais poursuit son augmentation en CP, pour s'établir à 807 millions d'euros en 2019.

¹ Article L. 2334-37 du CGCT.

² Article 141 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Évolution des crédits alloués à la DETR en AE et CP



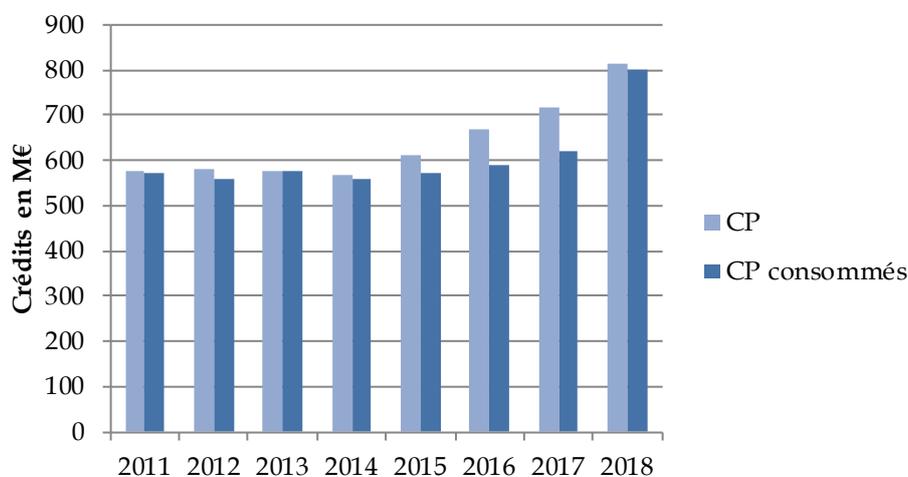
Source : Commission des Finances du Sénat selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités

Un mécanisme a par ailleurs été institué par l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales pour éviter les fortes variations de l'enveloppe totale de chaque département : aussi son montant ne peut-il ni diminuer ni augmenter de plus de 5 % par rapport au montant versé au département l'année précédente.

Le dernier alinéa de ce même article précise les limites de montant relativement à l'année écoulée applicables aux enveloppes de DETR pour 2017 (jusqu'à 130 % du montant versé en 2016, afin de faire bénéficier les collectivités de la hausse de la dotation décidée en 2017) et 2018 (jusqu'à 110 % du montant versé en 2017).

Il peut également être noté que la consommation des crédits de paiement alloués à ce dispositif est en progression. Son niveau de 2018 (98 %) est supérieur de 12 points à celui de 2017 (86 %).

Évolution de la consommation des crédits de paiements alloués à la DETR



Source : Commission des Finances du Sénat selon l'annexe au projet de loi de finances pour 2020 relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article est issu de l'amendement n° II-2506 déposé par le Gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Il résulte d'un travail de concertation entre le Gouvernement, les rapporteurs spéciaux ainsi que le rapporteur général de la commission des finances, qui l'ont alerté sur la nécessité d'une réforme des modalités de répartition de la DETR visant à renforcer son ciblage des territoires ruraux.

Il prévoit de **modifier la rédaction du dernier alinéa de l'article L. 2334-35 du code général des collectivités territoriales afin de stabiliser, en 2020, le montant de l'enveloppe de DETR calculé pour chaque département au niveau du montant calculé en 2019**, ainsi que la quote-part prévue à l'article. L. 23334-34 du code général des collectivités territoriales, s'agissant spécifiquement de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna.

La mesure est motivée par le **projet du Gouvernement de travailler à une évolution, en 2020, du mode de calcul des enveloppes de DETR**. Le Gouvernement envisage en effet une réforme devant conduire à une répartition des crédits de la DETR qui tienne davantage compte des évolutions qu'a connues la carte administrative au cours des dernières années, et considère que ce travail nécessite un gel de l'évolution de la DETR.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission prend acte de l'initiative de ses collègues députés mais considère que des éléments supplémentaires seront nécessaires pour établir un constat précis sur la répartition de la DETR.

Elle appelle donc à ce qu'un travail d'évaluation soit conduit dans les meilleurs délais, afin que le Parlement soit en mesure de statuer sur cette question dès l'examen du prochain projet de loi de finances.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

**LES AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 78

Alinéas 112 à 116

Supprimer ces alinéas.

OBJET

Compte tenu de l'amendement FINC.18 adopté par la commission des finances à l'article 5 du présent projet de loi de finances, qui porte sur le rapport que le Gouvernement aura à remettre au Parlement sur les conséquences financières de la réforme du financement des collectivités territoriales proposée, cet amendement supprime les dispositions introduites à l'Assemblée nationale qui demandent un rapport sur le même sujet mais dans un calendrier différent.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL
Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 78 TER (NOUVEAU)

I. - Alinéa 6, première phrase

Après la référence :

à l'article L. 331-1 du code de l'environnement

supprimer la fin de la phrase.

II. - Après l'alinéa 6

Ajouter un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2021, la fraction de la dotation visée au III est répartie entre les communes de moins de 10 000 habitants dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal moyen par habitant des communes de la même strate démographique, dont le territoire terrestre est en tout ou partie compris dans un cœur de parc national mentionné à

l'article L. 331-1 du code de l'environnement et qui ont adhéré à la charte du parc national mentionnée à l'article L. 331-3 du même code. »

OBJET

La clause de signature de la charte du parc national ajoutée par sous-amendement à l'Assemblée nationale est bienvenue mais paraît difficile à mettre en œuvre dès 2020 et risque de repousser le versement de l'ensemble de la dotation en faveur de la biodiversité.

Cet amendement propose donc de ne conditionner le versement de la dotation en faveur de la biodiversité à l'adhésion à la charte du parc national qu'à compter de 2021, pour permettre aux communes qui le souhaiteraient d'adhérer entre temps et à l'administration de recenser les communes concernées.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

N°	3
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL
Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 78 TER (NOUVEAU)

Alinéa 6, deuxième phrase

Remplacer les mots :

moins de cinq ans

par l'année :

2015

et le mot :

doublée

par le mot :

triplée

OBJET

Cet amendement vise à compléter le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en matière de dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité, qui a créé un fonds d'amorçage, afin d'attribuer

une dotation aux parcs créés après l'intégration en 2015 de la dotation « Parcs » dans la dotation forfaitaire des communes.

Dans un souci d'équité, l'amendement modifie la rédaction de l'article telle qu'elle est issue de la première lecture de l'Assemblée nationale pour attribuer de manière durable une dotation aux parcs créés après 2015. Il prévoit le triplement de l'attribution individuelle pour ces parcs, afin de leur assurer le même niveau de dotation initiale que celle qu'ils auraient eue s'ils avaient été créés avant 2015, étant tenu compte de l'érosion due à la contribution au redressement des finances publiques et des écrêtements de la DGF.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

N°	4
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 78 QUINQUIES (NOUVEAU)

A. - Avant l'alinéa 1

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

I. - La deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

B. - Alinéa 1

1° Faire précéder cet alinéa de la mention :

1°

2° Supprimer la référence :

du code général des collectivités territoriales

C. - Compléter cet article par deux alinéas ainsi rédigés

II. - Au 3° du I de l'article L. 2336-3, le taux : « 14 % » est remplacé par le taux : « 14,5 % ».

III. - Les dispositions du II entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

OBJET

L'augmentation des montants alloués au fond de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF), en 2020, pourrait entraîner une

diminution de la contribution de certains ensembles intercommunaux franciliens au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), en 2021.

En effet, les dispositions prévues à l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales impliquent que la somme de la contribution au FPIC, pour l'année en cours, et de la contribution au FSRIF, l'année précédente, ne peut excéder 14 % des recettes de fonctionnement, plafond retenu pour établir le potentiel financier agrégé du territoire concerné.

La part de la contribution qui excède ce plafond est recouvrée par un prélèvement subi par les autres territoires contributeurs.

Dans ces conditions, une augmentation du FSRIF implique que les territoires déjà au plafond verraient leur contribution au FPIC diminuer en 2021. Dans le même temps, cette hausse est susceptible de conduire d'autres territoires franciliens à atteindre le plafond et à diminuer leur contribution à la péréquation nationale.

Le présent amendement augmente, à compter de l'année 2021, le plafond applicable de 14 % à 14,5 % des recettes de fonctionnement pour prévenir le risque d'une diminution de la contribution des ensembles intercommunaux franciliens au FPIC.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION « RELATIONS AVEC LES
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES »

N°	5
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Charles GUENÉ et Claude RAYNAL

Rapporteurs spéciaux

ARTICLE 78 OCTIES (NOUVEAU)

Alinéa 2

Supprimer cet alinéa.

OBJET

Le présent amendement a pour objet de ne pas prolonger en 2020 la suspension du versement par la métropole du Grand Paris (MGP) aux établissements publics territoriaux (EPT) de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT).

En application de l'article 59 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) est en principe versée annuellement par la MGP aux EPT et le cas échéant à des communes de la métropole « en tenant compte prioritairement de l'importance des charges qu'ils supportent du fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale et en appliquant d'autres critères fixés librement » (article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales).

Celle-ci correspond à une fraction de la dynamique de CVAE dont le taux, compris entre 10 % et 50 %, est voté par le conseil de la métropole. Ainsi, en 2017, la MGP a versé 13,9 millions d'euros aux EPT au titre de la DSIT (30 % de la dynamique de la CVAE). Cette dotation est par définition volatile : en 2018, la MGP n'a pas versé de DSIT aux EPT, en raison de la baisse de la CVAE perçue par la MGP entre 2017 et 2018.

L'an passé, l'Assemblée nationale avait adopté, avec avis favorable du Gouvernement, l'article 255 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, qui prévoit une prorogation du versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT en 2019. Pour compenser cette charge non prévue de 55 millions d'euros pour la MGP, l'Assemblée nationale a également adopté l'article 254, prévoyant la suspension, pour cet exercice, du versement de la DSIT, de manière à permettre à la MGP de conserver la dynamique de la CVAE, estimée pour 2019 à + 6,5 %.

En adoptant cet article additionnel 78 *octies*, issu d'amendements déposés respectivement par le rapporteur spécial Christophe Jerretie, Laurent Saint-Martin et Christine Pires-Beaune, qui ont par ailleurs reçu un avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a reconduit cette prorogation de la dotation d'intercommunalité et cette suspension de la DSIT.

La décision de maintenir le versement de la dotation d'intercommunalité aux EPT est logique, et rendue nécessaire par l'absence de visibilité de ces territoires sur l'avenir du schéma institutionnel du Grand Paris.

La suspension de la DSIT était en revanche déjà critiquable l'an passé, car cette dotation constitue l'un des rares instruments de péréquation au sein de la MGP, et le Sénat s'y était pour cette raison opposé. Il avait été annoncé lors des discussions à l'Assemblée nationale que cette suspension serait limitée à 2019.

Cet amendement vise donc à revenir sur le choix de prolonger cette suspension en 2020.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a examiné le rapport de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous abordons l'examen de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », des articles rattachés 77 et 78 à 78 *nonies* et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Charles Guéné et Claude Raynal. Cet examen sera suivi d'une communication sur le suivi du contrôle budgétaire sur la réforme des « besoins de financement standard » des collectivités italiennes. Je salue la présence de notre collègue Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la commission des lois sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Charles Guéné, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – La mission « Relations avec les collectivités territoriales », dotée de 3,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,4 milliards d'euros en crédits de paiement comprend les crédits de certaines des dotations versées par l'État aux collectivités territoriales, soit en compensation de transferts de compétences, soit pour subventionner des projets, notamment d'investissement. Les autorisations d'engagement diminuent de 82 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, principalement en raison de l'extinction du reste à charge issu de la transformation de l'ancienne dotation générale d'équipement (DGE) en dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) qui était, jusque-là, versée par l'État. Si l'on s'intéresse plus précisément aux dotations de soutien versées par l'État au bloc communal, on observe qu'elles augmentent de 6 millions d'euros en 2020, en raison de l'augmentation de la dotation forfaitaire pour les titres sécurisés (DTS). Toutefois, le montant des principales dotations en faveur du bloc communal demeure stable et représente, au total, 1,76 milliard d'euros en autorisations d'engagement.

Du point de vue des crédits de paiement, la mission connaît une légère hausse pour 2020, de l'ordre de 13 millions d'euros.

Ce solde masque, néanmoins, des mouvements parfois importants. Ainsi, les crédits de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) augmenteraient de 100 millions d'euros pour 2020 tandis que les aides

exceptionnelles versées aux collectivités territoriales diminueraient de 78 millions d'euros.

Enfin, nous souhaitons attirer votre attention sur le mouvement de « verdissement » que connaît le programme depuis 2019 et qui va dans le bon sens. Ainsi, depuis l'année dernière, une dotation s'élevant à 5 millions d'euros est versée à quelque 1 122 communes dont une partie du territoire est couverte par une zone « Natura 2000 ».

Nous vous proposons d'adopter les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

M. Claude Raynal, rapporteur spécial des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales ». – Enfin, le compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » voit transiter le produit des impositions locales versées mensuellement par l'État aux collectivités territoriales : 110,6 milliards d'euros sont prévus à ce titre pour 2020.

Il convient de noter qu'une légère diminution des transferts au titre de la fiscalité énergétique est prévue pour 2020. Elle s'explique par la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) pour le département de La Réunion et du revenu de solidarité (RSO) pour la collectivité de Guyane qui implique l'extinction des versements de fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à ces collectivités territoriales.

Nous vous proposons également de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ce compte de concours financiers.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 77 prévoit le report d'un an de l'automatisation du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont l'article 258 de la loi de finances pour 2019 prévoyait la mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2020.

Elle prendrait, donc, effet au 1^{er} janvier 2021 et non au 1^{er} janvier 2020.

L'Assemblée nationale a adopté cinq amendements identiques, avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au FCTVA induites par l'automatisation de la procédure.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué l'an dernier, nous estimons que l'automatisation du FCTVA est une réforme bienvenue, devant permettre d'en simplifier la gestion tant pour l'État que pour les collectivités territoriales.

Celle-ci n'a toutefois pas encore abouti. Le nouveau report d'un an de l'automatisation du FCTVA doit par conséquent permettre de poursuivre la définition de l'assiette éligible automatisée du FCTVA, en concertation avec les associations d'élus locaux, dans le respect du principe de neutralité budgétaire.

C'est pourquoi nous vous proposons d'adopter le présent article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 78 prévoit plusieurs évolutions des modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des départements.

En premier lieu, il procède à une hausse de 190 millions d'euros de la péréquation verticale, dont 90 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS), 90 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 10 millions d'euros pour les départements.

En deuxième lieu, il procède à la réforme de la péréquation versée aux communes des départements d'outre-mer. Un régime particulier s'applique, en effet, aux communes des départements d'outre-mer qui bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (Dacom). Les critères retenus pour la répartition de cette dotation sont, néanmoins, faiblement péréquateurs. La comparaison des communes éligibles à la péréquation en métropole et en outre-mer montre que les premières ont perçu 125,8 euros par habitant en 2016 au lieu de 75,93 euros par habitant pour les secondes.

Le Gouvernement s'est engagé à travailler à proposer une réforme permettant de réduire ces écarts et un groupe de travail a été constitué au sein du comité des finances locales (CFL) en septembre 2018, auquel nous avons d'ailleurs participé.

Conformément aux propositions du groupe de travail du comité des finances locales, le projet de loi de finances pour 2020 propose que le montant de la péréquation versé aux communes des départements d'outre-mer soit augmenté d'une dotation de péréquation répartie en fonction de critères de ressources et de charges.

En 2020, la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer devrait s'élever à environ 18,6 millions d'euros, après prise en compte de l'amendement de nos collègues députés.

Nous souscrivons pleinement à l'amélioration de la péréquation en outre-mer. Toutefois, nous sommes surpris que cette augmentation de la péréquation soit réalisée au sein de l'enveloppe de péréquation interne à la DGF, sans abondement complémentaire de l'État.

Aussi, nous déposerons un amendement en première partie du PLF visant à augmenter le montant de la DGF à due concurrence du montant que devrait représenter en 2020 la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer, soit 18,6 millions d'euros.

En troisième lieu, l'article 78 propose de prolonger les incitations financières dont bénéficient les communes nouvelles. Depuis 2015, la création de communes nouvelles est assortie de plusieurs incitations financières. Il est proposé de prolonger ces dispositifs tout en simplifiant le cadre d'application. Nous considérons que les communes nouvelles sont un moyen de renforcer l'efficacité de l'action publique locale tout en respectant l'institution communale et la démocratie locale et approuvons donc que les incitations existantes soient clarifiées et prolongées.

En quatrième lieu, l'article 78 propose de pérenniser la mesure de « réalimentation » de la dotation d'intercommunalité consistant à verser un complément aux EPCI pour lesquels le montant de la dotation en 2018 était inférieur à cinq euros. Nous approuvons cette proposition.

En cinquième lieu, l'article 78 propose de décaler à 2026 la prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale de la redevance d'assainissement. Nous avons proposé une mesure similaire l'an dernier et nous sommes heureux que le Gouvernement l'ait, enfin, reprise.

En sixième lieu, l'article 78 propose une rénovation du mécanisme de répartition dérogatoire au droit commun de la DGF des communes au sein d'un EPCI.

Dans la mesure où la procédure qui existe déjà et qui avait été introduite par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales n'a jamais été mise en œuvre, nous approuvons la simplification proposée, qui pourra peut-être répondre à certains besoins locaux.

En septième lieu, l'article 78 propose une minoration de la DGF des départements de Mayotte et de la Réunion dans le cadre de la recentralisation de la gestion et du paiement du RSA dans ces deux départements.

En huitième et dernier lieu, à l'initiative des rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conséquences de la réforme fiscale opérée dans le présent projet de loi de finances sur la détermination des concours financiers de l'État et sur les fonds de péréquation, au plus tard sept mois après la promulgation de la présente loi.

Nous estimons que cette demande est satisfaite par l'amendement I-73 à l'article 5 du présent projet de loi de finances. Pour cette raison, nous vous proposons d'adopter un amendement supprimant ces dispositions.

L'article 78 *bis* a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec un avis favorable de la commission des finances.

Il vise à réformer la procédure d'octroi des subventions aux communes et à leurs groupements au titre du Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU). Prorogé jusqu'en 2020, il permet d'accorder des aides financières aux communes ou aux établissements publics locaux pour assurer, pendant une période maximale de six mois, le relogement d'urgence ou le relogement temporaire de personnes occupant des locaux représentant un danger pour leur santé ou leur sécurité et faisant l'objet d'une ordonnance d'expulsion ou d'un ordre d'évacuation.

Le présent article simplifie l'instruction des dossiers déposés par les communes et leurs groupements, en laissant les services préfectoraux décider *in fine* de l'attribution des aides, sans passer par l'administration centrale, alors que c'est aujourd'hui la règle.

Ces dispositions semblent être des mesures de bon sens et nous vous appelons à les soutenir.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 78 *ter*, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative des rapporteurs spéciaux de la mission, crée une dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité.

Celle-ci compléterait la dotation « Natura 2000 » créée en 2019, en lui adjoignant deux autres parts, destinées respectivement aux communes situées dans un cœur de parc national et aux communes situées dans un parc marin.

Le montant de cette dotation serait de 10 millions d'euros, soit 5 millions d'euros de plus venant s'ajouter à la dotation « Natura 2000 ».

L'Assemblée nationale a prévu que l'une des fractions de cette dotation soit réservée aux communes situées dans un cœur de parc national créé depuis moins de cinq ans et qui ont adhéré à la charte du parc national. En l'état, le dispositif nous pose plusieurs difficultés qui justifient des amendements.

D'abord, même si le montant prévu initialement a été doublé par voie de sous-amendement à l'Assemblée nationale, le montant final n'est pas suffisant pour que les communes des parcs récemment créés bénéficient d'une dotation équivalente à celle qu'elles auraient perçue si le parc auquel elles appartiennent avait été créé avant 2015.

Nous vous proposons d'adopter un amendement qui tienne compte de la situation de ces communes.

Enfin, la clause de signature de la charte du parc national apparaît difficile à mettre en œuvre dès 2020 et repousserait la mise en œuvre de l'ensemble de la dotation en faveur de la biodiversité.

L'amendement que nous vous proposons ne rend applicable cette condition d'adhésion à la charte qu'à compter de 2021.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 78 *quater* prévoit d'étendre en 2020 le mécanisme de « sortie en sifflet » de l'éligibilité au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En effet, la création des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille, en 2015, et la mise en œuvre des nouveaux schémas de coopération intercommunale, en 2016, avaient conduit à ce que de nombreux ensembles intercommunaux perdent leur éligibilité au FPIC.

Un mécanisme de garantie de droit commun existe depuis 2013. Il consiste à ce qu'un territoire qui perd son éligibilité puisse percevoir, l'année suivante, 50 % du versement antérieur.

Pour lisser les conséquences financières des sorties de 2015 et 2016, plusieurs dispositifs de garantie dérogatoires se sont succédé jusqu'à aujourd'hui.

Ils devraient s'éteindre l'année prochaine. Or, la « marche » à passer pour les ensembles intercommunaux semble trop importante puisqu'elle correspondrait à une perte de recettes équivalente à 50 millions d'euros.

L'Assemblée nationale a introduit, avec l'avis favorable du rapporteur spécial des crédits de la mission et du Gouvernement, une mesure tendant à lisser la perte de recettes sur une année supplémentaire. Le coût de cette disposition s'élèverait à 25 millions d'euros en 2020.

Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de revenir sur ce dispositif et vous invitons à l'adopter sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'article 78 *quinquies* a été introduit lors des travaux de l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur spécial et de notre collègue député François Pupponi avec un avis de sagesse du Gouvernement.

Il propose d'augmenter les crédits du Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) à 350 millions d'euros pour 2020, soit une augmentation de 20 millions d'euros.

Nous estimons que l'augmentation de la péréquation francilienne est une mesure susceptible d'améliorer les conditions financières des communes les plus modestes et confrontées aux situations sociales les plus complexes.

Nous rappelons, néanmoins, que nous avons constamment souhaité que les augmentations des crédits du FSRIF soient accompagnées d'une mesure de relèvement des taux du plafond de contribution au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

En effet, la somme de la contribution d'un ensemble intercommunal au FPIC pour l'année en cours et de la contribution de ses communes au FSRIF l'année précédente ne peut dépasser 14 % des recettes de fonctionnement.

Par conséquent, l'augmentation des montants alloués au FSRIF, en 2020, risque d'amener plusieurs communes au niveau du plafond, en 2021. Dès lors, leur contribution au FPIC diminuera et la perte de ressources se trouvera de fait prise en charge par les autres communes, notamment situées hors Ile-de-France.

Nos échanges avec l'administration ont permis d'établir qu'une hausse de 0,5 point du taux du plafond de contribution au FPIC, pour l'année 2021, permettrait de limiter ce risque. Nous proposons un amendement allant dans ce sens.

L'article 78 *sexies* a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement après une large concertation avec les associations d'élus.

Il prévoit la fusion des trois fonds de péréquation départementaux financés actuellement par les droits de mutation à titre onéreux et les taxes de publicité foncière.

Cette fusion simplifiera fortement les mécanismes de prélèvement et n'enlève rien aux dispositions applicables en matière de reversement. Par ailleurs, elle conduira, à pérenniser le Fonds de soutien interdépartemental (FSI) créé pour la durée des « contrats de Cahors ». Nous estimons que ces propositions sont utiles et qu'elles procèdent d'une concertation devant être saluée. Pour ces raisons, nous vous invitons à adopter cet article sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'article 78 *septies* réforme les règles applicables à la dotation de solidarité communautaire (DSC) et les transfère au code général des collectivités territoriales. Cet article clarifie les dispositions applicables à la dotation de solidarité communautaire et ajoute un cas de versement obligatoire de cette dotation pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) signataires d'un contrat de ville prorogé jusqu'en 2022 qui n'adopteraient pas, avant le 31 décembre 2020, un nouveau pacte financier et fiscal. Pour ces raisons nous vous proposons de l'adopter sans modification.

L'article 78 *octies* a été introduit à l'Assemblée nationale et propose de reconduire pour un an le dispositif adopté en loi de finances pour 2019 visant, d'une part, à reporter le transfert de la dotation d'intercommunalité des établissements publics territoriaux vers la métropole du Grand Paris et, d'autre part, à suspendre le versement par cette collectivité de la dotation de soutien à l'investissement territorial. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, a institué un système de flux financiers complexe entre la Métropole du Grand Paris (MGP) et les établissements publics territoriaux qui, faute d'évolution du schéma institutionnel de la MGP, a été prorogé en 2019.

Ce système vise, d'abord, à garantir la neutralité financière de la transformation des anciens EPCI en établissements publics territoriaux par le versement d'une dotation d'équilibre financée par la MGP.

La dotation d'intercommunalité perçue en 2015 fait partie des versements retenus pour calculer la dotation d'équilibre. Or, il était prévu de l'en exclure à compter de 2019.

Ce système vise, ensuite, à compenser les établissements publics territoriaux (EPT) des charges qu'ils supportent du « fait de la réalisation ou de la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale ». Cette compensation est assurée par le versement par la MGP d'une dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT).

En 2019, le versement de la DSIT avait été suspendu pour tenir compte du maintien du versement de la dotation d'intercommunalité par la MGP aux établissements publics territoriaux.

Le dispositif introduit à l'Assemblée nationale propose de suspendre à nouveau le versement de la DSIT en 2020 et de proroger le versement de la dotation d'intercommunalité.

Considérant l'absence de visibilité des territoires concernant l'avenir du schéma institutionnel du Grand Paris, nous estimons que la décision de maintenir le versement de la dotation d'intercommunalité est justifiée. Toutefois, comme l'an dernier, nous sommes opposés à la suspension du versement de la DSIT qui est l'un des rares instruments de péréquation au sein de la MGP.

Aussi, nous vous proposons d'adopter un amendement rétablissant le versement de la DSIT pour 2020.

M. Charles Guéné, rapporteur spécial. – L'article 78 *nonies* introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de stabiliser en 2020 l'enveloppe de la dotation d'équipement des territoires ruraux calculée pour chaque département à son niveau de 2019, ainsi que le montant de la quote-part attribuée à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Les rapporteurs spéciaux et le rapporteur général de l'Assemblée nationale ont indiqué au Gouvernement qu'ils considéraient que les modalités de répartition de la DETR devaient être revues afin de mieux cibler les territoires ruraux. Les députés ont considéré qu'un gel temporaire de l'évolution de ces crédits serait ainsi nécessaire le temps que le Gouvernement travaille sur ce sujet au cours de l'année 2020. Nous considérons que des éléments doivent être fournis par le Gouvernement, le plus rapidement possible, pour démontrer la mesure dans laquelle les critères de répartition de la DETR ne permettraient plus de cibler efficacement les territoires ruraux.

Sous cette réserve, nous vous invitons à confirmer le gel transitoire adopté par nos collègues députés en attendant un diagnostic probant et des éléments de réforme crédibles, tout en rappelant qu'il faudra revenir sur ce gel l'année prochaine.

M. Antoine Lefèvre. – Je partage les craintes exprimées par nos rapporteurs spéciaux : il ne faudrait pas que la DTER se transforme en DGF *bis* ! Il faut garder la spécificité de cette dotation pour les territoires ruraux. La pérennité des financements pour la création de communes nouvelles sera-t-elle assurée ? Certes, la période des élections municipales n'est pas très propice, mais les maires nouvellement élus auront peut-être des projets en ce sens...

M. Philippe Dallier. – Au risque de paraître paradoxal, je me demande s'il ne serait pas judicieux de marquer une pause dans l'augmentation de la DSUCS, de la DSR et du FSRIF dans l'attente d'y voir plus clair dans la fiscalité locale qui va bouger fortement. La DSUCS et la DSR continuent d'augmenter : jusqu'où ? L'augmentation du FSRIF a des conséquences, notamment sur le FPIC. Il est peut-être temps de faire une pause.

M. Marc Laménie. – Je remercie nos deux rapporteurs spéciaux. Je note la stabilité des autorisations d'engagement allouées à la DETR. A-t-on une idée des perspectives d'évolution de ces aides pour l'investissement des communes et des intercommunalités ? Dans chaque département, deux sénateurs et deux députés siègent dans la commission des élus, mais il nous est souvent bien difficile de donner un avis circonstancié sur les dossiers qui nous sont soumis. Il arrive que des crédits de DETR soient perdus faute de consommation des crédits de paiement lorsque les dossiers n'ont pas avancé : c'est dommage pour les autres communes qui avaient des dossiers murs, mais non retenus ; ne pourrait-on trouver une solution pour éviter que ces crédits ne soient perdus ?

M. Bernard Delcros. – Cette mission est marquée par une grande stabilité, sans bouleversement considérable. Je soutiens le projet d'augmenter la DSR et la DSUCS, à hauteur de 90 millions d'euros chacune. Cette augmentation était absolument nécessaire afin de compenser la diminution

de la DGF, qui a été complètement linéaire et qui n'a pas pris en compte les différences de richesse entre communes.

Le passage à 5,5 millions d'euros de la part « Natura 2000 » est insuffisant au regard de l'augmentation du nombre de communes éligibles. L'Assemblée nationale a en effet adopté un amendement qui a fait passer le critère du potentiel financier de 1,5 à 2,5 fois la moyenne nationale. Les communes éligibles en 2019 risquent donc voir leurs dotations diminuer. Il aurait fallu budgéter un million d'euros supplémentaires et non pas seulement 500 000 euros.

Ensuite, dans le cadre de la part de TVA attribuée aux départements pour compenser la perte du produit de TH, le Gouvernement a annoncé l'attribution de 250 millions d'euros supplémentaires. J'avais cru comprendre que cette somme ne serait pas redistribuée proportionnellement aux parts de chaque département, mais selon un mécanisme de péréquation. Avez-vous des informations ?

Enfin, je n'ai pas compris la position de nos rapporteurs sur l'évolution de la DGF des EPCI.

M. Victorin Lurel. - Je m'interroge sur la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (Dacom). J'approuve sa revalorisation et la majoration du coefficient démographique de 35 % à 40,7 %. J'ai néanmoins un souci avec la répartition individuelle entre les communes. Il y aurait 71 communes perdantes et 41 gagnantes. Nous n'avons toujours pas vu le rapport produit par Georges Patient et un collègue député en 2014. Je suis gêné que nous décidions sans simulation. Le comité des finances locales (CFL) a mis en place un groupe de travail depuis septembre 2018, mais on n'a toujours pas le rapport non plus. Le mécanisme est très complexe, avec un indice synthétique dont 80 % reposeraient sur le rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des communes des départements d'outre-mer et le potentiel financier par habitant de la commune, en prenant en compte les recettes d'octroi de mer. Certains craignent que ce mécanisme soit très favorable à Mayotte et à la Guyane. Il faut donc plus de transparence.

Enfin, le rapporteur propose d'augmenter la DGF de 16 millions d'euros en plus des 180 millions prévus pour la péréquation. Si c'est pour repartir dans le conflit entre communes de l'Hexagone et de l'outre-mer, j'émetts de sérieuses réserves, surtout que la répartition se fera par décret, à l'insu du Parlement.

M. Thierry Carcenac. - Je remercie les rapporteurs de leur analyse sur la fusion des trois fonds de péréquation départementaux. C'était en effet devenu très compliqué. L'ADF a été consultée, mais a-t-on une simulation sur ce qui peut se passer avec ce nouveau système ? Il faut se rappeler que la péréquation a été mise en place pour aider à la prise en charge des dépenses

sociales. Nous avons alors des départements peu peuplés et pauvres qui se sont retrouvés contributeurs.

Par ailleurs, le Gouvernement a souhaité contractualiser avec près de 300 grandes collectivités locales. A-t-on une idée des conséquences du non-respect de ces contrats sur la DGF ? Par exemple, j'ai lu dans la presse que le département de la Gironde allait être ponctionné. Que pouvez-vous nous en dire ?

M. Jean-Marc Gabouty. - Ce qu'a exposé Philippe Dallier sur les principes me convient bien. Il faudrait geler toutes les modifications et tout remettre à plat.

L'ensemble DETR/Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) a augmenté en 2019, ce qui est en soi satisfaisant, mais c'est pris dans une enveloppe normée, qui, elle, ne bouge pas - cela vient donc d'ailleurs. Le fonctionnement départemental est à géométrie variable en fonction des pratiques des préfets qui associent plus ou moins, en amont, les parlementaires. Dans mon département, cela fonctionne plutôt bien. On cherche même des systèmes de bonification pour épuiser l'enveloppe l'an prochain.

Concernant le FPIC, j'ai fait passer une note la semaine dernière aux rapporteurs spéciaux, car je m'interroge sur cette dotation. Lorsqu'elle a été créée, elle représentait un montant de 120 millions d'euros. Lorsque l'on fait une péréquation sur une telle somme, on ne mesure pas toujours les effets pervers. Il se trouve que, après la réforme de la taxe professionnelle, le calcul du potentiel financier et fiscal a été modifié. Les dotations de compensation de la taxe professionnelle ont été intégrées à ce potentiel, ce qui a fortement pénalisé les collectivités qui bénéficiaient de cette compensation. J'ai cité l'exemple de la communauté de communes Porte Océane du Limousin, bassin industriel en reconversion de mon département, qui se retrouve à devoir une contribution au FPIC deux à trois fois supérieure à celle de Nice, Lyon, Toulouse, etc. On arrive à 93 euros par habitant, alors, que, en moyenne, pour ces grandes métropoles, c'est 30 à 40 euros. Ajoutez à cela le déplafonnement porté à 14,5 %, vous comprendrez que des correctifs soient nécessaires.

M. Vincent Delahaye. - Je souhaiterais que l'on soit courageux en mettant une touche finale à notre travail sur la réforme des dotations, même si c'est compliqué. Si l'on étale la transition sur dix ans, cela sera moins violent. Aujourd'hui, le système est totalement illisible et incompréhensible. On augmente la DSUCS et la DSR de 90 millions d'euros chaque année, mais on ne sait pas si c'est justifié. C'est presque mécanique, et on ne sait pas vraiment ce que cela représente. Nous sommes tous d'accord, il faut de la solidarité et de la péréquation, mais il faut que les règles soient claires. Je pense que l'on peut conclure notre travail et défendre cette solution auprès du Gouvernement. Voilà quelques années, on était sur un rapport de 1 à 2

par habitant pour le bénéfice des dotations ; aujourd'hui, dans mon département, c'est de 1 à 800 !

Sur le FPIC et le FSRIF, je suis partisan d'une augmentation du plafond, qui, en fait, bénéficie aujourd'hui uniquement à Paris. Mais ce que ne paie pas Paris, ce sont les autres communes qui le paient, car il faut atteindre le montant global, ce qui revient à faire payer les moins riches pour les plus riches. J'aurais préféré plus que 0,5 point.

Mme Sylvie Vermeillet. - Je m'interroge sur un effet collatéral des créations des communes nouvelles. Trouvez-vous logique que la dotation « élu local », perçue par les communes qui comptent moins de 1 000 habitants, dont le potentiel financier par habitant n'excède pas 1,25 fois le potentiel financier moyen national, soit perdue lorsque lesdites communes se transforment en commune nouvelle dépassant les 1 000 habitants, alors que, jusqu'à la fin du mandat, le nombre d'élus locaux va rester le même ?

M. Dominique de Legge. - Je partage tout à fait le point de vue de Vincent Delahaye et de Philippe Dallier. Il faut bien reconnaître que la DSUCS et la DETR ont un petit côté « pièces jaunes » pour essayer de compenser les défauts de la DGF. On ne peut pas continuer indéfiniment ainsi.

Je suis un peu gêné. Nous tenons tous de beaux discours sur la libre administration des collectivités territoriales, mais vous proposez de maintenir la carotte pour le regroupement de communes - c'est paradoxal. Avec le coefficient d'intégration fiscale, c'est la même logique. Je préférerais que les regroupements se fassent sur la base d'un projet politique et d'un projet de territoire, et non pas d'un projet financier, pour grappiller quelques picajons de plus. Je nuancerai donc un peu les propos figurant dans votre rapport sur l'efficacité de l'action publique territoriale et la démocratie locale.

Mme Christine Lavarde. - Je suis contente d'avoir entendu Philippe Dallier et Jean-Marc Gabouty plaider pour une pause dans l'évolution des mécanismes de péréquation en attendant d'avoir absorbé les effets de la suppression de la TH.

Les représentants de Paris et des Hauts-de-Seine vont être contents du cadeau de Noël. Le Gouvernement a fait de ces territoires des terres de conquêtes potentielles, et, avec tout ce qu'il leur offre, je pense que la conquête va être facile : taxe sur les bureaux ; DMTO des départements ; contraction de l'enveloppe forfaitaire de la DGF ; augmentation du FSRIF de 20 millions d'euros ; déplafonnement du FPIC. On a joué sur tous les leviers, à l'exception de l'impôt sur le revenu. Bien évidemment, je déposerai un amendement de suppression de l'article 78 *quinquies*, et un amendement de repli pour faire en sorte que les contributeurs paient tous la juste part qui est la leur.

L'article 78 *octies* concerne la Métropole du Grand Paris. Au mois de novembre, lorsque l'on vote le budget, on n'a pas de vision précise de la dynamique de la CVAE. Or la Métropole du Grand Paris aurait pu verser la DSIT l'an passé. Je proposerai un amendement tendant à ouvrir cette possibilité en 2020.

Enfin, j'en reviens aux participations au FPIC et au FSRIF. Il y a toujours un plafonnement de la contribution, sauf que, pour les communes de la Métropole du Grand Paris, on oublie de neutraliser l'effet « boîte aux lettres » du reversement de la compensation part salaires (CPS). C'est un peu injuste, car, pour évaluer le plafond de contribution, on compte des recettes dont elles ne peuvent strictement rien faire.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – La DETR est maintenue à 1 milliard d'euros en AE et à 800 millions d'euros en CP depuis 2017. Une de nos collègues députées s'est aperçue d'une sorte de plafonnement dans son département depuis plusieurs années, alors qu'il aurait dû y avoir une progression grâce à la péréquation. Nous n'avons pas d'explication suffisante ; donc nous gelons une année en attendant de comprendre. La plupart des élus et des préfets ont bien compris qu'il fallait la consommer régulièrement.

Nous tendons vers un déplafonnement du FSRIF, ce qui nous paraît logique. Il faut que la charge soit équitablement partagée, n'en déplaise à M. Pupponi.

M. Philippe Dallier. – Je suis d'accord !

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Pour ce qui est des perspectives, je préfère la position de Vincent Delahaye : il faut revoir le système complètement, mais, tant que nous n'y sommes pas arrivés, il ne faut pas bloquer la DSU et la DSR. Certes, il y a des gens qui contribuent 800 fois plus que d'autres, mais il y a aussi des gens qui ont 1 000 fois plus de ressources que d'autres. J'espère que le décalage d'un an, peut-être deux, proposé par le rapporteur général nous permettra de repenser les indicateurs pour avancer sur une réforme, qui, sans être le grand soir, doit permettre d'améliorer le système.

Jean-Marc Gabouty, je suis justement en train de préparer la réponse à votre courrier. Sur le plan technique, c'est un peu ennuyeux, parce que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et le Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ne sont pas vraiment des fonds de péréquation. Il s'agit, quelque part, de ressources qui auraient dû être intégrées dès le départ. Maintenant que c'est le cas, cela crée des distorsions. Le problème de fond, on y revient, serait de revoir globalement les critères du FPIC. Il est difficile de détricoter un morceau sans toucher à tout.

S'agissant des parcs, je partage l'avis de Bernard Delcros. À titre personnel, je n'exclus pas qu'un réajustement soit nécessaire. Cependant, ce

dispositif a été introduit par l'Assemblée nationale, et nous aurons du mal à le faire bouger.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – Concernant les communes nouvelles, l'article vise à proroger le dispositif pour les communes qui se créeraient après 2020. Après, chacun peut avoir son appréciation des communes nouvelles. Il me semble qu'elles ont de l'intérêt dans les intercommunalités XXL. Il est à noter qu'elles sont nées de la volonté des élus locaux.

Sylvie Vermeillet, sur la dotation « élu local », il faut regarder le dispositif globalement. On voudrait être garanti sur ce que l'on perd et bénéficier des avantages en plus. Il faut prendre le *package* en entier.

Marc Laménie, il semblerait que le rôle des parlementaires dans les projets retenus par les préfets soit variable selon les départements. J'ai le même ressenti que vous, mais il faut dire qu'il y a quinze parlementaires dans mon département. Dans d'autres départements, la participation en amont est plus active. C'est le même constat pour l'utilisation des crédits.

Victorin Lurel, notre amendement sur les 18,6 millions d'euros est un amendement d'appel. Je ne pense pas que le Gouvernement nous soutienne. Nous souhaitons avant tout rappeler qu'il s'agit d'une question de solidarité nationale.

Le débat sur l'octroi de mer est très compliqué. Le CFL a travaillé sur le sujet et effectué des simulations itératives. Nous vous les communiquerons avant le débat en séance publique. De toute façon, il y aura toujours des gagnants et des perdants.

Christine Lavarde, j'ai une position légèrement différente sur la DSUCS et la DSR. Nous connaissons tous cet élu très aguerri sur cette question, qui fait adopter des amendements de séance dont on aura du mal à me faire croire qu'ils sont le fruit d'une réflexion mûrie. Mais c'est toujours le même sujet : il faut faire une réforme globale. Nous avons eu le courage d'y travailler. Simplement, c'est très compliqué, la DGF s'étant construite sur des années avec un empilement de garanties diverses. Ceux qui pensent y gagner un peu plus seront peut-être perdants *in fine*. En tout cas, c'est vrai, la suppression de la TH serait une bonne occasion pour tout revoir. Le report d'un an proposé par le rapporteur général me paraît sage.

En revanche, je ne vous suis pas sur l'effet « boîte aux lettres ». C'est pareil pour tout le monde. Il y a des recettes qui entrent dans le calcul, d'autres pas. Par exemple, selon que vous gérez un service public en régie ou pas, le calcul est différent. Le système est plein de miasmes, si je puis dire.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – Thierry. Carcenac et Bernard Delcros m'ont interrogé sur les critères de répartition de l'enveloppe de 250 millions d'euros : il s'agit du taux d'épargne brute des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) par habitant, du taux de pauvreté, du

revenu par habitant et du nombre d'allocataires au revenu de solidarité active (RSA), à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et à la prestation de compensation du handicap (PCH). Selon les simulations, les premiers bénéficiaires sont le Pas-de-Calais et la Seine-Saint-Denis.

En ce qui concerne la fusion des fonds elle-même, on a l'assurance de la neutralité. Pour les contrats de Cahors, des reprises financières sont prévues. Enfin, la DSU/DSR reste le « poil à gratter » de toute réforme à venir. Depuis le temps qu'elle évolue, certains doivent commencer à être extrêmement bien servis.

Enfin, l'intervention de Sylvie Vermeillet sur la dotation « élu local » concerne surtout la période transitoire. C'est vrai, le *package* était plus intéressant avant.

M. Bernard Delcros. - Je veux rappeler à Thierry Carcenac que le nouveau dispositif de péréquation horizontale des départements a été souhaité par l'ADF.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 77 sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. - L'amendement n° 1 vise à supprimer des dispositions prévoyant la demande d'un rapport.

L'amendement n° 1 a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 ainsi modifié.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 bis sans modification.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. - L'amendement n° 2 prévoit de reporter d'un an la date d'adhésion à la charte d'un parc national en vue de bénéficier de la dotation en faveur de la biodiversité : il paraît logique de laisser ce laps de temps aux collectivités pour se décider.

L'amendement n° 2 a été adopté.

M. Charles Guené, rapporteur spécial. – L'amendement n° 3 permet de transférer au nouveau parc une partie de la dotation d'origine dont ont bénéficié l'ensemble des autres parcs, en tenant compte de l'érosion due à la contribution au redressement des finances publiques et des écrêtements de la DGF. C'est une mesure d'équité.

L'amendement n° 3 a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *ter* ainsi modifié.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *quater* sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 4 vise à augmenter le plafond applicable de 14 % à 14,5 % des recettes de fonctionnement afin que la péréquation du FSRIF ne se traduise pas par une moindre participation au FPIC. Cette mesure concerne essentiellement la Ville de Paris.

Mme Christine Lavarde. – Je vote contre.

L'amendement n° 4 a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *quinquies* ainsi modifié.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *sexies* sans modification.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *septies* sans modification.

M. Claude Raynal, rapporteur spécial. – L'amendement n° 5 a pour objet de ne pas prolonger en 2020 la suspension du versement de la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT) par la Métropole du Grand Paris aux établissements publics territoriaux.

Mme Christine Lavarde. – Comme je l'ai dit, je déposerai un amendement en séance sur cet article ; la position des territoires n'avait pas été suivie l'année dernière.

L'amendement n° 5 a été adopté.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *octies* ainsi modifié.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *nonies* sans modification.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » sans modification.

*

* *

Réunie à nouveau le 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » et ceux du compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », ainsi que des articles 77, 78 bis, 78 *quater*, 78 *sexies*, 78 *septies* et 78 *nonies*.

La commission a par ailleurs confirmé sa décision de proposer au Sénat l'adoption des articles 78, 78 ter, 78 *quinquies* et 78 *octies* tels que modifiés par ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- M. Stanislas BOURRON, directeur général ;
- M. Arnaud MENGUY, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Sébastien SIMOES, chef de bureau de la fiscalité locale ;
- Mme Cécile RAQUIN, Adjointe du directeur général.

Direction de la législation fiscale (DLF)

- M. Christophe POURREAU, directeur ;
- M. Alexandre LAPIERRE, chef de bureau ;
- Mme Alexandra MAURIN, chef de section.

Direction générale des finances publiques (DGFIP)

- M. Philippe ROMAC, chef de bureau.

Table ronde des associations d'élus

- M. Antoine HOMÉ, rapporteur de la commission des finances et maire de Wittenheim, Mmes Nathalie BRODIN, responsable du département finances, Claire GEKAS, conseillère finances et M. Assane FALL, conseiller fiscalité locale de l'Association des maires de France (AMF) ;
- MM. Jean-René LECERF, président du département du Nord, Jean-Luc CHENUT, président du département de l'Ille-et-Vilaine, Mmes Anne BOUILLLOT, directrice adjointe de cabinet, Carine RIOU, conseillère finances et Marylène JOUVIEN, conseillère chargée des relations avec le Parlement de l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- MM. Charles-Éric LEMAIGNEN, premier vice-président, Nicolas PORTIER, délégué général, Mmes Claire DELPECH, conseillère finances, fiscalité et habitat et Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ;
- M. Franck CLAEYS, directeur économie et finances territoriales, Mmes Léah CHAMBORD, conseillère finances et Eloïse FOUCAULT, responsable des relations institutionnelles de France Urbaine.